352
С-392

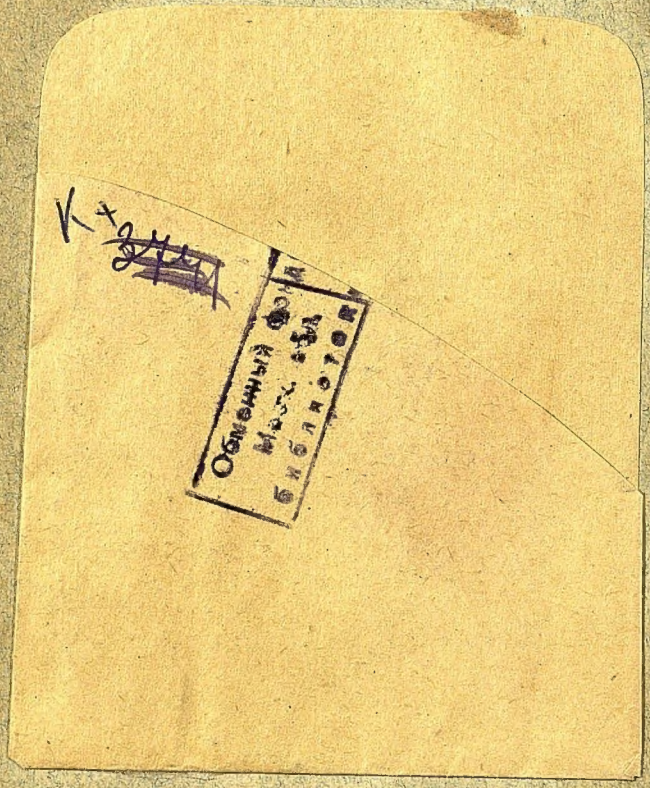
Дм. Дм. Семеновъ.

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ.

ОЧЕРКИ и ОПЫТЫ.

352
С302

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Электро-Типографія Н. Я. Стойковой. Шпалерная ул., д. № 14.
1901.



К+ 3744

Обменный фонд
Моск. ГСА
библиотека

КЮ
Д. 84 г.

Дм. Дм. Семеновъ.

Т
Ц
ЭК

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ.

ОЧЕРКИ и ОПЫТЫ.

82597
49 г.
352
С 302
ЦЕНТРАЛЬНОЕ ...ИГОХРАНИЛИЩЕ
Моск. Об.. Библиотеки

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Электро-Типографія Н. Я. Стойковой. Шпалерная ул., д. № 14.
1901.

Московская Центральная
Публичная Библиотека

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Предисловіе.

Стр.

I. Городское представительство въ екатерининскую эпоху . . . . . 1—33

Опытъ разработки матеріаловъ комиссіи 1766—1767 гг.

Глава 1-я. Введеніе. Московское и петровское время 1
„ 2-я. Городскіе выборы головъ и депутатовъ 7
„ 3-я. Городскіе наказы 12
„ 4-я. Наказы Екатерины II и Румянцевской коллегіи . 22
„ 5-я. Комиссія о составленіи уложенія 25
„ 6-я. Жалованная грамота городамъ 1785 г. 30

II. Тридцатилѣтіе вопроса о расширеніи городского представительства 34—92

Историческій очеркъ 1862—1892 г.

Глава 1-я. Городскія комиссіи 60-хъ годовъ 34
„ 2-я. Проекты городового положенія 1870 г. 42
„ 3-я. Ходатайства городскихъ думъ 53
„ 4-я. Кахановская комиссія 67
„ 5-я. Губернскія совѣщанія 75

III. Участіе квартирантовъ въ городскомъ самоуправленіи . . . . . 93—157

Очеркъ о городскомъ представительствѣ.

Глава 1-я. Введеніе. Современное городское самоуправленіе . 93
„ 2-я. Всеобщее избирательное право 100
„ 3-я. Примѣненіе всеобщей подачи голосовъ 118
„ 4-я. Налогъ, какъ основаніе избирательнаго права . . 124
„ 5-я. Охрана имущественныхъ классовъ 135
„ 6-я. Общій квартирный цензъ 146

IV. Городскія избирательныя собранія при квартирномъ цензѣ . . . . 158—211

Опытъ разработки статистическихъ матеріаловъ.

Глава 1-я. Введеніе. Количественный составъ собраній . . . 158
„ 2-я. Имущественный составъ 176
„ 3-я. Групповой составъ 184
„ 4-я. Образовательный цензъ 205

Стр.

V. Компетенція городского общественнаго управленія . . . . . 212—244

Сравнительный очеркъ городового положенія 1870 и 1892 гг.

Глава 1-я. Введеніе. Децентрализація 212
„ 2-я. Самостоятельность городского общества. 216
„ 3-я. Права по завѣдыванію народнымъ образованіемъ . 226
„ 4-я. Бюджетное право 235

VI. С.-Петербургское городское общественное управленіе . . . . . 245—387

Очеркъ о дѣятельности и задачахъ столичной думы.

Глава 1-я. Организаціонная дѣятельность 245
„ 2-я. Мѣстное обложеніе 255
„ 3-я. Муниципализація 274
„ 4-я. Охрана труда 303
„ 5-я. Матеріальная помощь 314
„ 6-я. Врачебно-санитарное дѣло 337
„ 7-я. Народное образованіе 343
„ 8-я. Мировой судъ 374

ЗАМѢЧЕННЫЯ ОПЕЧАТКИ.

Стр.	*Строка.*	*Напечатано.*	*Слѣдуетъ.*
76	15 сверху	іюля	іюня
90	4 снизу	токого	такого
95	11 сверху	осуществленія	осуществленіе
99	10 снизу	1890	1892
101	3 сверху	колеблющее	колеблющія
111	13 „	состоять	быть
141	20 „	примѣ	примѣ-
143	13 „	исключительно,	, исключительно
154	2 снизу	инстротъ	инстр. отъ
301	1 сверху	канечно	конечно

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Въ книгу эту вошли очерки и статьи, напечатанныя мною въ журналахъ „Новое Слово“ (1896 г.), „Русская Мысль“ (1897 г.) и „Русское Богатство“ (1898 г.) и газетахъ „Сынъ Отечества“ (1897 — 1900 гг.), „Сѣверный Курьеръ“ (1900 г.), рефераты, прочитанные въ Юридическомъ и Историческомъ Обществахъ при Императорскомъ С.-Петербургскомъ университетѣ. Статьи эти появляются теперь въ измѣненномъ, дополненномъ или переработанномъ видѣ; нѣкоторыя части труда вновь написаны.

Важность значенія мѣстнаго самоуправленія въ строѣ общественной и государственной жизни, необходимость и польза всесторонняго освѣщенія возбужденныхъ и поставленныхъ на очередь вопросовъ по измѣненію городового положенія 1892 г., желаніе какъ принести посильную помощь при предстоящемъ преобразованіи городской избирательной системы, въ смыслѣ широкого допущенія квартирохозяевъ въ избирательныя собранія и въ городскія думы, такъ и указать на существенныя для городского населенія задачи дѣятельности городскихъ общественныхъ управленій при наступающихъ выборахъ гласныхъ городскихъ думъ на новое четырехлѣтіе, — побудили меня издать эту книгу.

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ.

I.

Городское представительство въ екатерининскую эпоху.

Опытъ разработки матеріаловъ Комиссіи 1766—7 гг.

ГЛАВА I.

ВВЕДЕНІЕ.

Московское и петровское время.

Вопросъ о представительномъ правѣ горожанъ въ екатерининскую эпоху имѣетъ глубокій интересъ и заслуживаетъ вниманія всѣхъ тѣхъ, кто интересуется въ настоящее время городскимъ самоуправленіемъ. Тѣ основанія, на которыхъ строилось городское представительство въ эту эпоху, были дѣйствующими законоположеніями не только въ XVIII столѣтіи, но и въ XIX. Болѣе того, позволительно утверждать, что въ настоящее время въ общественной жизни наиболѣе прогрессивныя основанія екатерининскаго городского представительства оказываются не осуществившимися. Они еще пока только желательны и, кажется, поставлены на очередь. Дѣйствительно, городское представительство въ эпоху Екатерины II было значительно шире сравнительно съ тѣмъ, какъ это представительство выражено въ городовомъ положеніи 1892 года. Городскимъ избирательнымъ правомъ въ екатерининское время

обладалъ большій кругъ сословныхъ разрядовъ городского населенія, нежели безсословное городовое положеніе 1870 года, предоставлявшее, какъ извѣстно, большему числу горожанъ право быть городскимъ избирателемъ, сравнительно съ дѣйствующимъ положеніемъ. Городовое положеніе 1870 года уничтожило, правда, господствовавшее до него сословное начало въ организаціи городского общества, и въ этомъ его прогрессивное значеніе. Это положеніе прекратило полную административную зависимость городского общественнаго управленія. Это было уже громаднымъ и важнымъ шагомъ впередъ. Но все же городское общество, организованное положеніемъ 1870 года, не могло быть признано всесословнымъ, охватывающимъ представителей не только всѣхъ разнородныхъ группъ современнаго городского населенія, но даже и тѣхъ, какимъ давалось право на участіе въ городскомъ общественномъ управленіи по законамъ жалованной грамоты городамъ 1785 года. Городовое положеніе 1870 года признало правоспособными горожанами только два разряда городского населенія: владѣльцевъ недвижимой собственности и торгово-промышленниковъ. Положеніе 1892 года, умепьшившее самостоятельность городского самоуправленія, сдѣлало шагъ назадъ и въ избирательномъ правѣ: оно пріурочило это право скорѣе къ одному владѣнію недвижимымъ имуществомъ, притомъ весьма значительнаго размѣра. Очевидно, знакомство съ тѣмъ, какъ понималось городское представительство во второй половинѣ XVIII ст., имѣетъ и практическое значеніе.

Есть еще одно также практическое соображеніе, дѣлающее своевременнымъ разсмотрѣніе этого вопроса. Только распространеніе познанія о предлагаемомъ вниманію читателя предметѣ и можетъ уничтожить господствующій во многихъ общественныхъ сферахъ неправильный взглядъ, что предоставленіе городскихъ избирательныхъ правъ домовладѣльческому и тор-

гово-промышленному классамъ всецѣло, будто бы, покоится на законахъ Екатерины II. Составители городовыхъ положеній 1870 и 1892 годовъ, ограничивая указанными группами городского населенія кругъ избирателей, прямо ссылаются на жалованную грамоту городамъ.

Необходимость новаго опыта изученія избранной нами темы имѣетъ и теоретическое основаніе. Наказы горожанъ въ Комиссію для составленія новаго уложенія изданы, хотя, къ сожалѣнію, не всѣ, уже послѣ того, какъ интересующему насъ вопросу посвятили свои труды И. И. Дитятинъ и В. Н. Латкинъ.

Предварительно разсмотрѣнія вопроса объ избирательномъ городскомъ правѣ въ екатерининскую эпоху необходимо предпослать нѣсколько словъ предшествующему времени. Иначе многое можетъ быть неяснымъ и непонятнымъ.

Въ домосковскій періодъ русской исторіи, вся городская община, всѣ члены ея, безъ различія ихъ имущественнаго положенія и состоянія, всѣ «большіе, середніе и молодшіе» люди—имѣли право на участіе въ самоуправленіи. Это начало признавалось и въ московское время и выражалось тогда въ одинаковомъ строѣ жизни посада (города) и деревни (міра), въ совмѣстной жизни этихъ общинъ, въ выборѣ ими общихъ старостъ, въ совмѣстномъ совѣщаніи въ земской избѣ [1]). Самоуправленіе тогда состояло въ правѣ разверстки падающихъ на городское общество государственныхъ налоговъ и въ обязательномъ отправленіи различнаго рода услугъ государству. Тогдашнее городское общество было закрѣпощено [2]). Признакомъ

---

[1]) Соловьевъ. Ист. Россіи, т. XIII, стр. 702 (кн. 3).

[2]) М. Ф. Владимірскій-Будановъ, Обзоръ по ист. рус. права, вып. I, стр. 106 и вып. II, стр. 197—199 и П. Милюковъ. Очерки по ист. рус. культуры ч. 1 стр. 182.

принадлежности къ правоспособному обществу, а, слѣдовательно, къ избирателямъ, служилъ платежъ государственнаго налога, положеніе въ тягло, приписка къ посаду, къ слободѣ. Но московское городское общество не было однообразнымъ по своему составу и по своимъ правамъ. Въ московское время стали образовываться особые разряды городского населенія, различные по своей службѣ, иногда съ особыми правами. Рядомъ съ посадскими занимаютъ видное положеніе ратные люди. Допущено было владѣніе зданіями и для лицъ, не принадлежащихъ къ посаду, но съ обязательствомъ несенія ими общихъ повинностей. Причислены были къ посаду слободы низшихъ служилыхъ лицъ съ своимъ мѣстнымъ самоуправленіемъ, но также съ нѣкоторыми общими повинностями. Въ собственно «городѣ», кремлѣ,—находились «осадные» дворы сосѣднихъ помѣщиковъ. Появились приказные люди. Изъ среды посадскихъ выдѣляются бобыли и т. п. Такой городъ, какъ Москва, состоялъ изъ нѣсколькихъ слободъ и сотенъ, управлявшихся отдѣльно. Но все же въ предѣлахъ этихъ различнаго рода общинъ дѣйствовали начала равноправности и общности членовъ этихъ посадовъ, разрядовъ, слободъ и сотенъ. Эти начала московскаго общественнаго строя могли умаляться борьбою собственно посадскихъ элементовъ городского населенія съ непосадскими классами этого населенія; но все же начало равноправности существовало бокъ-о-бокъ съ сословною обособленностью, установленною Соборнымъ Уложеніемъ царя Алексѣя Михайловича.

Общее право всего городского общества на участіе въ городскомъ самоуправленіи было признано и въ опытахъ XVII столѣтія устройства городского управленія, особаго отъ уѣзднаго, какъ, напримѣръ, въ Псковѣ, съ всенароднымъ вѣчемъ, по проэкту боярина Ордынъ-Нащокина.

Отдѣленіе городского общества отъ сельскаго, образованіе особаго сословія городскихъ обывателей, установленіе разрядовъ среди этихъ обывателей, начавшееся въ московское время, усилилось и твердо установилось въ петровскую эпоху. Городскіе жители въ это время строго раздѣляются на два разряда: на регулярныхъ и нерегулярныхъ гражданъ. Въ составъ регулярнаго гражданства не входили: дворяне, владѣющіе въ городахъ домами, приказные, духовенство, иностранцы и черпорабочіе.

Регулярное же гражданство составляли: купцы, какъ имѣющіе большіе отъѣзжіе торги, такъ и торгующіе мелочными товарами и харчевыми припасами; затѣмъ ремесленники; и, наконецъ, живописцы, доктора и аптекари.

Одни регулярные граждане имѣли право избирать въ магистратъ и въ различныя другія должности, служба въ которыхъ носила по прежнему принудительный характеръ. Избирать же должно было изъ «первостатейныхъ и пожиточныхъ гражданъ», изъ «дѣльныхъ и лучшихъ въ купечествѣ людей». Это какъ бы установленіе особаго пассивнаго ценза, въ пользу богатаго купечества. Петръ Велшкій, озабочиваясь развитіемъ промышленности и стараясь собрать «разсыпанную храмину» — купечество, предоставилъ имъ и особыя права, но собственно, какъ говоритъ И. Дитятинъ, въ интересахъ фиска [1]).

Но нельзя, однако, согласиться съ тѣмъ мнѣніемъ, что цензомъ, опредѣляющимъ гражданство при Петрѣ Великомъ, было только занятіе торговлею и ремесломъ [2]). Профессія въ го-

---

[1]) И. Дитятинъ. Устройство и управленіе городовъ Россіи. Т. 1, стр. 172.

[2]) В. Н. Герье. „Рѣчь“, произнесенная по случаю 100 лѣтняго юбилея жалованной грамоты въ Московской Городской Думѣ 21 апрѣля 1885 года, стр. 10. Также В. Н. Латкинъ. Законодательныя комиссіи въ Россіи въ XVIII ст., стр. 427.

родѣ, имѣющая интеллигентный характеръ (живописцы, доктора, аптекари), а не только ремесло были цензомъ, дающимъ право считаться регулярнымъ гражданиномъ. Это и понятно при стремленіи Петра Великаго содѣйствовать всѣми мѣрами насажденію просвѣщенія въ московскомъ государствѣ.

Такимъ образомъ, торгъ, ремесло и интеллигентная профессія въ нѣкоторыхъ отрасляхъ, тогда существовавшихъ, а также повинность—тягло,—вотъ основанія городского ценза въ петровскую эпоху. Но, дѣйствительно, опыты въ XVII столѣтіи муниципальнаго устройства болѣе соотвѣтствовали общественной русской жизни. Это несоотвѣтствіе, а также отсутствіе самостоятельности петровскаго самоуправленія, рядомъ со всесильною властью воеводъ и губернаторовъ, не могли, конечно, содѣйствовать развитію городского общества, притомъ раздѣленнаго на двѣ категоріи: регулярныхъ и нерегулярныхъ гражданъ. Строгій же фискальный характеръ петровскаго самоуправленія ложился тяжелымъ бременемъ на регулярное гражданство, которое и стало избывать это принудительное, повинностное самоуправленіе. Тяжесть городской службы побудила правительство освободить отъ службы нѣкоторые разряды регулярныхъ гражданъ, тѣ разряды городскихъ жителей, которые оно желало поставить въ привилегированное положеніе, напримѣръ, фабрикантовъ и заводчиковъ.

Кромѣ тяжелаго служебнаго положенія горожанъ, кромѣ существованія привилегированныхъ разрядовъ среди городского населенія, однимъ изъ самыхъ существенныхъ препятствій къ образованію самостоятельнаго, равноправнаго городского общества, нераздѣляемаго тогда отъ понятія городскіе избиратели,—было крѣпостное состояніе крестьянъ. Помѣщики требовали къ себѣ крестьянъ, ушедшихъ въ городъ. Воеводы, суды, Сенатъ строго слѣдили за тѣмъ, чтобы крестьяне не оказались свободными отъ повинностей по отношенію къ своимъ помѣщи-

камъ, и наблюдали за тѣмъ, чтобы магистраты не вписывали неправильно крестьянъ въ посадскую службу [1]).

При такомъ положеніи вещей необходима была коренная реформа городского управленія.

Эта реформа была задумана Екатериною II. Изъ кого же должно было состоять городское общество, кто же имѣетъ право быть городскимъ избирателемъ? Наказъ, данный Екатериною II комиссіи для составленія новаго уложенія 1766 г., правила производства выбора городского головы и депутатовъ въ эту комиссію, наказы избирателей своимъ депутатамъ, протоколы засѣданій большой комиссіи, законопроекты малыхъ комиссій, наконецъ, жалованная грамота городамъ 1785 года, какъ результатъ такой многоразличной законодательной подготовки—все это даетъ богатый матеріалъ для сужденія о томъ, какъ смотрѣло въ XVIII столѣтіи русское правительство и общество на поставленные вопросы.

ГЛАВА II.

Городскіе выборы головъ и депутатовъ.

Для выбора депутатовъ въ Екатерининскую комиссію въ городахъ организовывались избирательныя собранія. Но раньше

---

[1]) Крестьянинъ кн. Ив. Вадбольскаго убѣжалъ въ Сыромятную слободу, женился на посадской вдовѣ, пошелъ къ ней въ домъ, сидѣлъ въ медовомъ верхнемъ ряду, и несъ всякія подати по слободѣ, въ чемъ взята съ крестьянина поручная запись. По жалобѣ помѣщика московскій надворный судъ приговорилъ: быть этому крестьянину за помѣщикомъ, съ женою и съ дѣтьми, а по промыслу въ платежахъ и службахъ—наравнѣ съ слобожанами. К. Побѣдоносцевъ. Истор. изслѣд. и статьи стр. 350—352. По указу Правительствующаго Сената велѣно было возвратить помѣщику П. Холщевникову его „человѣка“, котораго петербургскій магистратъ, не справясь доподлинно, записалъ въ купечество. А. Филипповъ. Ист. Сената въ правл. Верх. Тайн. Сов. и Кабин. стр. 382.

они-эти собранія должны были избрать городского голову, какъ своего предсѣдателя. Эта должность затѣмъ стала постоянною, какъ просили объ этомъ, между прочимъ, жители г. Москвы. Городской голова, по обряду производства выбора, избирается всѣми домовладѣльцами безъ ограниченія какимъ-либо сословіемъ [1]). Должность городского головы надолго осталась всесословною и играла огромную роль въ исторіи развитія понятія о городѣ [2]).

Какъ на самомъ дѣлѣ происходили выборы, кто принималъ участіе въ выборахъ, отъ какихъ разрядовъ городскихъ обывателей составлялись наказы въ комиссію? Отвѣты на эти вопросы дадутъ прямыя указанія на то, кто считался въ глазахъ тогдашняго городского общества правомочнымъ членомъ этого общества и кто могъ бы имѣть право быть городскимъ избирателемъ. Въ Петербургѣ и Москвѣ выборы были всесословные, за исключеніемъ духовенства. Выборы были двухстепенные: выбирали сначала уполномоченныхъ, которые и избирали депутата. Уполномоченные же избирались по территоріальнымъ участкамъ. Въ Петербургѣ такихъ участковъ было пять, а въ Москвѣ семь. Домовладѣльцевъ спрашивали о желаніи принять участіе въ выборахъ. Въ Петербургѣ выразившихъ такое желаніе оказалось 907, въ Москвѣ—1478. На самомъ дѣлѣ явилось на выборы гораздо меньшее число. Такъ, въ Москвѣ явилось только 878 человѣкъ. Кажется, болѣе всего повліяли на это отсутствіе результаты первыхъ выборовъ.

[1]) Правомъ избранія городского головы и депутатовъ пользовался „всякій домовладѣлецъ или имѣющій въ этомъ городѣ домъ и торгъ, или домъ и ремесло, или же домъ и промыселъ“. Сб. Им. Рус. Об. т. 4, стр. 7. Ср. И. Дитятинъ. Статьи по Ист. Рус. пр. стр. 114 и В. Сергѣевичъ. Лекціи и изслѣдованія, стр. 778.

[2]) И. Дитятинъ. Уст. и упр. гор. Россіи, т. I, стр. 388. „Голова представитель города, какъ всей совокупности населенія“. Возобновляясь черезъ два года, должность гор. головы по ук. 1771 сдѣлалась постоянною Idid, стр. 385.

Пассивное состояніе горожанъ предъ властью, передъ чиновными и знатными было причиною того, что среди уполномоченныхъ оказалось подавляющее большинство чиновной знати [1]).

Выборы въ провинціальныхъ городахъ происходили различно. Въ однихъ городахъ выборы депутатовъ производились отъ одного купеческаго и цехового сословія, въ другихъ въ выборахъ принимало участіе духовенство, въ третьихъ разночинцы, крестьяне и рѣдко дворяне. Иногда наказы составлялись отъ всего городского общества, иногда отъ отдѣльныхъ рязрядовъ этого общества, причемъ были случаи, когда эти рязряды посылали въ комиссію каждый своего депутата. Нельзя, однако, положительно сказать, что сословность преобладала при выборахъ депутатовъ, если разсмотрѣть хотя бы только, напечатанныя въ 93 томѣ Сборника Императорскаго Русскаго Историческаго Общества, сорокъ наказовъ городскихъ поселеній тогдашней Московской губерніи, теперь частью губерній: Московской, Ярославской, Костромской, Владимірской, Тульской, Калужской и Рязанской. Подъ наказами отъ этихъ 40 городовъ и слободъ подписались одни только кущы и не означившіе своего сословія въ 14 случаяхъ [2]). Въ восемнадцати же наказахъ имѣются подписи не однихъ только кущовъ.

Такъ, духовенство, сословіе значительное тогда по своему вліянію и игравшее такую большую роль въ политической

---

[1]) Послѣ выборовъ I Отд. въ Петербургѣ, результатомъ которыхъ было избраніе уполномоченными однихъ только знатныхъ, ген.-полиціймейстеръ Н. И. Чичеринъ обратилъ вниманіе избирателей 2 отд. не въ указъ, а въ совѣтъ на то, что „не полезно ли было бы избирать въ повѣренные изъ всякаго званія жителей, способныхъ знать городскія нужды“. Въ Петербургѣ изъ 204 избират. 2 отд. явилось на выборы 102, а изъ 226 изб. 4 отд. 83.

[2]) Кромѣ того, въ 8 наказахъ подписались только не означившіе своего сословія, которые въ цѣломъ не могутъ быть причислены къ купцамъ (напр., въ наказѣ отъ Тульской слободы). Наказъ отъ Воротынска подписанъ посадскими.

жизни московскаго времени, но не получившее отъ Екатерины II непосредственнаго права выбора депутатовъ, на самомъ дѣлѣ принимало участіе въ выборахъ общихъ отъ города депутатовъ. Подписи священниковъ, діаконовъ, дьячковъ, служащихъ въ духовной консисторіи, наконецъ, пономарей, церковныхъ старостъ, чиновъ и служителей архіерейскаго дома встрѣчаются подъ наказами одиннадцати городовъ [1]).

Еще чаще встрѣчаются (въ 15-ти наказахъ) подписи тогдашнихъ чиновниковъ: секретарей, канцеляристовъ, подканцеляристовъ, копіистовъ воеводскихъ канцелярій, городского магистрата, а также новыхъ военныхъ чиновъ и старыхъ служилыхъ людей и, наконецъ, дворянъ [2]). Изъ подписей подъ нѣкоторыми наказами можно видѣть, что принимали участіе въ выборѣ головы и депутатовъ не только владѣльцы домовъ, но всѣ вообще жители, напр. наказы Углича, Кашина [3]). Очевидно, въ такихъ городахъ, въ наказахъ которыхъ есть подписи купцовъ, ремесленниковъ, духовенства, приказныхъ, дворянъ, крестьянъ,—существовало и тогда признаніе за всѣми группами городскихъ обывателей права голоса при выраженіи городскихъ нуждъ. Насколько разнообразно было представительство, можно видѣть, напримѣръ, изъ подписей подъ наказомъ отъ ростовскаго гражданства. Такъ число подписавшихся купцовъ было 53, ремесленниковъ—5, служащихъ въ духовной

---

[1]) Дмитровъ, Коломна, Перемышль, Верея, Переяславль Рязан., Ярославль, Ростовъ, Кашинъ, Крапивна, Владиміръ, Угличъ.

[2]) Дмитровъ, Коломна, Кострома, Серпуховъ, Веневъ, Верея, Переясл. Ряз., Ярославль, Ростовъ, Зарайскъ, Коширa, Кашинъ, Крапивна, Владиміръ, Угличъ.

[3]) Подъ наказомъ г. Кашина подписались голова Иванъ Поясницынъ (безъ обозначенія сосл.), 82 каш. купцовъ, 15—канцеляристовъ, подканцеляристовъ, копеистовъ, разсыльщикъ, подъяческій сынъ, 18 крестьянъ „съ товарыщи“. Подмонаст. слоб., 40 кр. Перетрясовой слоб. „и всѣхъ той слободки жителей“, (кр. госуд., эконом.) и ямщикъ, который подписался за себя, за отца и двухъ братьевъ.

консисторіи, при архіереѣ— 8, канцеляристовъ воеводской канцеляріи, полиціи, магистрата—9, другихъ служилыхъ людей—10, изъ которыхъ двое именуются дворянами, и 1 только дворянинъ [1]).

При такомъ разнообразномъ представительствѣ, обнимавшемъ почти всѣ разряды городскихъ жителей, должно было существовать въ городахъ сознаніе общихъ интересовъ. Поэтому не пустымъ звукомъ было, когда представители г. Ростова пишутъ наказъ отъ ростовскаго гражданства или представители г. Владиміра, обозначая въ подписи свое званіе, не забываютъ при этомъ называть себя «градскимъ жителемъ», или когда горожане Перемышля говорятъ: мы, г. Перемышля жители, общимъ собраніемъ избрали такого-то въ депутата. Участіе въ выборѣ депутатовъ всѣхъ или большинства разрядовъ городского населенія имѣло мѣсто не только въ тогдашней Московской губ., но и въ Малороссіи. Здѣсь такое представительство выразилось, пожалуй, полнѣе. Въ городахъ Малороссіи принимали участіе въ выборахъ: мѣщане, казаки, казацкая старшина, канцеляристы и духовенство. Возьмемъ для примѣра наказъ отъ жителей города Лубенъ. Подъ этимъ наказомъ подписались: мѣщанъ—37, казаковъ — 131, казацкой старшины—10, канцеляристовъ—9 и духовенства—11 [2]).

---

[1]) Интересенъ самый перечень этихъ лицъ: городской голова, бургомистръ, ратманъ, купецъ и фабрикантъ, купецъ, кузнецъ, каменьщикъ, иконописецъ цеховой, канцелярист, подканцеляристъ, копіистъ воеводской канцеляріи, полиціи, магистрата и духовной консисторіи, архіерейскій дворянинъ, соколій помытчикъ, сокольникъ, почтмейстеръ, придворный казначейскій помощникъ, вахмистръ изъ дворянъ, казначейскій помощникъ—дворянинъ и просто дворянинъ. Любопытно было бы сопоставить подписи выборщиковъ съ ревизіею, произведенною передъ этими выборами (въ 1764 г.); тогда можно бы и точнѣе опредѣлить составъ сословный или групповой городскихъ избирателей и ихъ имущественное состояніе.

[2]) Также см. наказы гг. Глухова, Стародуба, Чернигова, Козельска и Прилукъ. „Наказы малорос. депутатовъ и акты о выбор. въ комиссію. Изд. Кіевской Старины" 1889 г. стр. 77, 112, 134—137, 196—200, 211—212, 234—237. Также И. Дитятина. Ст. по ист. рус. пр. стр. 116.

Имѣли, конечно, право избиратели г. Лубенъ назвать свой наказъ «прошеніемъ гражданъ и всякаго званія жителей Лубенъ».

Такимъ образомъ, если судить по тому, кто принималъ участіе въ выборахъ городского головы и депутатовъ, можно сдѣлать заключеніе о далеко не полномъ господствѣ сословнаго начала въ строѣ городской общественной жизни, и даже возможно, что владѣніе недвижимымъ имуществомъ не было единственнымъ основаніемъ признанія за кѣмъ либо права на участіе въ общегородскихъ дѣлахъ. Частью начало всеобщности, частью городская профессія дополняли и сословное и владѣльческое основаніе.

ГЛАВА III.

Городскіе наказы.

Если разсматривать самые наказы горожанъ, то преимущественное значеніе въ опредѣленіи того, кто составляетъ городскую самоуправляющуюся общину, окажется также не сословное начало и не владѣльческое, а скорѣе профессія, признаваемая тогда спеціально городскою. Эта профессія— торгъ и промыселъ.

Высказано это было по вопросу объ исключительномъ правѣ купцовъ и ремесленниковъ, какъ жителей города, производить торговлю и промыселъ. Мотивы, по которымъ купечество просило такого права, основываются конечно и на сословныхъ началахъ. «Каждый чинъ во всемъ государствѣ, по собственному своему званію, свою должность исправляетъ, что и священное правило повелѣваетъ, кто въ какой чинъ позванъ, въ томъ да пребываетъ». «Всѣми торгами, промыслами, подрядами и откупами пользовалось бы одно купечество, а крестьянамъ, производящимъ подрывъ купечеству, повелѣно бы упраж-

няться въ одномъ хлѣбопашествѣ. Фабрики и въ городахъ лавки и постоялые дворы и прочія промышленныя строенія имѣть единому купечеству, а разночинцамъ, какъ крестьянамъ и въ здѣшнемъ городѣ оружейнымъ мастерамъ, такъ и другимъ, кто бы какого званія ни былъ, оными владѣть и торговые промыслы ни подъ какимъ видомъ не производить». «И никто бы въ право купеческое ни подъ какимъ образомъ не вступалъ. Дворянство имѣетъ собственное свое право, снабженное великими преимуществами. Дворянамъ торговать, фабрикъ и заводовъ имѣть не дозволять и право купеческое ни у кого не покупать» [1]).

Но мы не можемъ согласиться съ мнѣніемъ о безусловномъ господствѣ сословныхъ принциповъ въ требованіи права исключительнаго торга и промысла, мнѣніемъ, высказаннымъ В. Н. Латкинымъ. Тягость городской службы, увеличившаяся вслѣдствіе освобожденія отъ этой службы лицъ, не состоявшихъ въ сословіи купеческомъ и цеховомъ, была болѣе существеннымъ стимуломъ въ ходатайствѣ исключительнаго права торга и промысла.

«Не только здѣшнее, но и все мѣщанство вообще несутъ не малое отягощеніе отъ увольненія отъ всѣхъ службъ и гражданскихъ тяготъ заводчиковъ и компанейщиковъ, такожде и произведенныхъ въ разные чины, ибо не только они сами, но и повѣренные ихъ отъ того свободны. Купечество обязано государственными службами, крестьянство же, не зная службъ и убытковъ, всегда свободно и торгъ свой производитъ безпрепятственно; крестьянство отъ силы въ силу приходитъ, такъ

---

[1]) Нак. Одоевскаго куп. п. 15, Тульск. куп. п. 20, Костр. куп. п. 3, также наказъ Малоярославца п. 3 и 10. Углич. куп. п. 13. Нак. Погары, п. 4. Наказъ Глухова п. 2: „запрещено было бы иногороднымъ и отставнымъ врозь продавать и не въ какіе промыслы до гражданства не вступать“. Напротивъ, г. Лубны говоритъ о свободѣ торга, п. 7.

какъ отъ всѣхъ купеческихъ тягостей свободно и отъ службъ государственныхъ, граждайскихъ и полицейскихъ. Купечество же отъ этого приходитъ въ упадокъ» [1]).

Поэтому крестьянамъ и разночинцамъ и другимъ разрядамъ купечество готово было предоставить право торга и промысла, но подъ условіемъ приписки къ купеческому и цеховому сословіямъ, подъ условіемъ несенія такими лицами всѣхъ службъ и повинностей городскихъ и съ освобожденіемъ отъ сборовъ и повинностей на старыхъ мѣстахъ. «Всѣмъ крестьянамъ и разночинцамъ, которые въ купечество не записаны и не несутъ государственныхъ и гражданскихъ службъ и прочихъ съ купечествомъ на ряду тягостей, накрѣпко запретить торговать, не записавшись въ купечество. Который же не пожелаетъ отъ торга своего отстать, тѣхъ, не взирая ни на какія отговорки, повелѣно бы было записывать въ купечество. Также всѣмъ ремесленнымъ людямъ постороннимъ, не записавшимся въ цехи ремесла своего, работать въ городѣ запретить и въ продажу не производить, и тѣмъ ремесленнымъ людямъ городовымъ, которые службы служатъ и всякія тягости гражданскія отправляютъ, подрыву не дѣлать и до убожества ихъ не доводить, ибо когда ремесленный человѣкъ выбранъ бываетъ на службу, въ это время работа его останавливается, а разночинцы, какъ свободные и ничѣмъ не обязанные, тѣмъ временемъ ремесло свое отправляютъ безпрепятственно и не токмо городу, но и государству безполезно. Поэтому для общей пользы имъ повелѣно бы записываться въ цехи и по своимъ ремесламъ службы служить и прочія тягости отправлять на ряду съ обывателями» [2]).

---

[1]) Нак. г. Москвы п. 39, Ярославля п. 8. Также нак. Юрьева Польск. п. 2., Зарайска п. 20, Нерехты п. 1, Углича п. 43.

[2]) Наказъ Ярославля п. 1 и 2. Также наказы Судиславля п. 5, тождествен. пунктъ Кадуя, Юрьева Польскаго п. 1, Норской слободы п. 1,

Конечно эти другіе разряды городскихъ обывателей ходатайствовали о дозволеніи свободнаго торга и промысла, притомъ съ уравненіемъ въ повинностяхъ съ купечествомъ и съ цеховыми [1]).

Свободному вступленію крестьянъ и разночинцевъ въ ряды горожанъ нерѣдко препятствовалъ отказъ въ этомъ со стороны предержащихъ властей. Это вызывало просьбы о включеніи въ число цеховыхъ и купцовъ безъ увольненія отъ прежнихъ мѣстъ. «Въ г. Кашинѣ живущіе разночинцы и въ уѣздѣ вѣдомства Коллегіи экономіи крестьяне, также ямщики и прочіе капиталистые люди просятъ записывать въ купечество и быть жителями городовъ своими домами, но отъ вотчинъ и командъ увольненій не получаютъ» [2]). Въ малороссійскихъ наказахъ указывалось на старинное право вольнаго перехода.

Но въ наказахъ встрѣчаются и болѣе общегородскія тенденціи; въ этихъ наказахъ высказывается и начало общности различныхъ разрядовъ городского населенія. Эта общность уже проглядываетъ въ мысли объ обязательности несенія городскихъ повинностей и другими разрядами городскихъ жителей, а не только купечествомъ и мѣщанствомъ. «На пожаръ и караулъ всѣ обрѣтающіеся жители ходили бы и постой ставить ко всѣмъ, а не къ одному купечеству; а мосты и духовнаго чина противъ своихъ жительствъ и гдѣ надлежитъ,

---

Кашина п. 1, Звенигорода п. 8, Углич. куп. п. 16, Алексин. п. 19, Вязниковской слободы п. 6, Тульск. куп. п. 22: „крестьянамъ дворцовымъ, синодальнымъ и монастырскимъ (экономическимъ) и всѣмъ тому подобнымъ разночинцамъ, записавшимся въ купечество, въ окладѣ подушныхъ и прочихъ казенныхъ поборовъ повелѣть бы единственно быть на ряду съ купечествомъ, а на прежнихъ жилищахъ всѣми сборами исключить и крестьянами не числить“.

[1]) Нак. Серпухова п. 16, 20. Тульск. оруж. слоб. п. 30—31. Кашина. п. 30 и 32 (но кашинскіе купцы соглашались причислять слобожанъ при условіи владѣнія капиталомъ до 500 р.).

[2]) Нак. Кашина п. 23.

мостить бы». Особенно это можно сказать о квартирной повинности. «И на оное построеніе (квартиръ для войска), говоритъ тульское купечество, и содержать собирать со всей имперіи поквартирныя деньги съ городовыхъ жителей всякаго чина и состоянія, не обходя никого». Для постройки штабнаго дома «соградскіе жители» даютъ съ каждой души по одному рублю [1]). Города ходатайствуютъ о сложеніи сборовъ не только съ купечества, но и съ приказныхъ.

Но эта общность еще сильнѣе, конечно, выразилась въ просьбахъ о надѣленіи общими правами тѣхъ или иныхъ городскихъ разрядовъ или даже всего городского населенія. «Не только въ службахъ и во всѣхъ по гражданству общихъ тяжестяхъ единственно съ купечествомъ быть на ряду, но— говоритъ тульское купечество о фабрикантахъ и заводчикахъ,—и судомъ и расправою вѣдать ихъ въ магистратахъ и словесныхъ судахъ». Шуйское купечество проситъ о дозволеніи производить выборъ въ гражданскія службы раскольниковъ, «чѣмъ бы все купечество имѣло пользоваться въ равенствѣ всеобщественно». Просимый г. Москвою городской судъ, организуемый на основахъ, принятыхъ въ Европейскихъ городахъ, долженъ составляться изъ лицъ, избираемыхъ всѣмъ гражданствомъ, мѣщанствомъ или же черезъ выборъ уполномоченныхъ, но такъ чтобы и въ числѣ повѣренныхъ, и въ числѣ судей изъ дворянъ была одна треть, а изъ купцовъ двѣ трети. Слово мѣщанство въ этомъ наказѣ обозначаетъ то купечество и ремесленниковъ вмѣстѣ, то, можно думать, все домовладѣльческое городское населеніе. Городъ Серпуховъ проектируетъ учрежденіе общей полиціи, подвѣдомственной магистрату, для разночинцевъ и для купцовъ,

---

[1]) Нак. г. Рузы п. 8, Звенигорода п. 6; Яросл. п. 7 и 11. Тульск. куп. п. 37. Коломны п. 9.

одинаковаго словеснаго суда и общаго вексельнаго права [1]). Переяславль Рязанскій ходатайствуетъ о смѣшанномъ судѣ изъ купечества и разночинцевъ для разрѣшенія мелкихъ уголовныхъ дѣлъ. Городъ Черниговъ напоминаетъ о томъ, что ему было пожаловано: «всякъ тотъ, кто только обнялъ домъ или огородъ и промысломъ или ремесломъ пользовался, былъ подсуденъ уряду мѣскому» Городъ Полтава проситъ, чтобы всѣ владѣльцы вѣдались бы въ магистратѣ [2]). Стремленіе къ уравненію правъ городскихъ жителей, какого бы званія или чина они ни были, выразилось также въ ходатайствѣ о безпрепятственномъ и свободномъ правѣ продажи и купли домовъ и земель, принадлежащихъ какъ купечеству, такъ и слобожанамъ, какъ дворянамъ, такъ и разночинцамъ [3]).

Къ сожалѣнію, въ своихъ наказахъ горожане не высказались прямо и опредѣленно по вопросу о томъ, кто могъ бы обладать городскимъ избирательнымъ правомъ. «Они почти не затрогиваютъ самой организаціи городского управленія въ смыслѣ измѣненія ея въ томъ или другомъ отношеніи» [4]). Большая часть городскихъ наказовъ, говоря о магистратахъ и ратушахъ, проситъ только объ установленіи срочности выборовъ въ городскія должности: на 2—3 года или каждогодно. При этомъ горожане только упоминаютъ то о суще-

---

[1]) Нак. Тул. куп. п. 21, Шуйск. куп. п. 7. Москвы п. 19, Серпухова п. 15. Тульск. оруж. слоб. п. 31. Но были просьбы и объ оставленіи полиціи по старому, отдѣльно для разночинцевъ и купцовъ. Нак. Углич. купеч. п. 25.

[2]) Нак. Пер. Ряз. п. 10, Черниг. п. 8, Полт. п. 1.

[3]) Нак. Ростова п. 6, Углича (разночинцевъ) п. 53, (ямщиковъ) п. 60, г. Костромы п. 22. Напротивъ, мал. гор: Погары ходатайствуетъ (п. 2), чтобы мѣщане недвижимыя свои добра въ продажу отдавали другъ другу, а не воинскимъ чинамъ. Нак. изд. Русск. Стар. стр. 93.

[4]) И. Дитятинъ. „Уст. и упр. город. Россіи“, т. I стр. 490.

Московская Центральная Публичная Библиотека
ЦЕНТРАЛЬНОЕ ХРАНИЛИЩЕ Моск. Обл. Библиотеки

ствующихъ избирательныхъ порядкахъ, то ссылаются на законы Петра Великаго. «Издревле къ перемышльской ратушѣ опредѣляются въ бургомистра и ратмана изъ перемышльскаго купечества по выбору перемышльскаго купечества достойные». «Въ силу Главнаго Магистрата выбираются къ магистрацкимъ дѣламъ въ бургомистры и ратманы добрые и пожиточные люди» [1]). Но были и прямыя указанія на то, чтобы выборы въ будущемъ производились однимъ купечествомъ. Тульское купечество проситъ «оставить ихъ въ собственномъ между собою учрежденіи и судебнымъ надъ купечествомъ мѣстамъ». Выборы производить «изъ купечества», говорится въ Веневскомъ наказѣ. Выбирать «по собственной волѣ каждому купечеству изъ своихъ же собратьевъ самимъ собой», просятъ купцы Нерехты [2]). Однако не всегда словомъ «купечество» обозначается сословіе купцовъ. Весьма часто подъ купечествомъ понималось все коренное городское населеніе, подобію тому, какъ въ московское время названіе «торговые люди» употреблялось вмѣсто «посадскіе». Это можно положительно видѣть изъ многихъ наказовъ. Такъ, написанъ наказъ отъ «купечества» города Воротынска, и въ пунктѣ 8 этого наказа говорится: «издревле въ воротынской ратушѣ опредѣляется въ бургомистры и ратманы изъ воротынскаго купечества по выбору купечества достойные». Между тѣмъ подписали этотъ наказъ посадскіе, а въ пунктѣ 1 наказа сказано: «въ городѣ Воротынскѣ посадскіе люди живутъ на пашнѣ; а по первой ревизіи состояло купечества 487 душъ... и къ купечеству недомѣру земли недостало 533 четверти въ одномъ полѣ... торговъ (дней) въ г. Воротынскѣ пѣтъ». Очевидно, что подъ словомъ купечество здѣсь подра-

---

[1]) Нак. Перемышля п. 10, Серпухова п. 1.

[2]) Нак. Тульск. куп. п. 1, Венева п. 6, Нерехты п. 2.

зумѣвается все коренное населеніе города [1]). Еще примѣръ. Въ п. 8 наказа отъ жителей гор. Рузы говорится: «въ городѣ Рузѣ жительство имѣютъ одно купечество, а разночинцевъ, кромѣ духовныхъ, господъ воеводы и товарища, канцелярскихъ служителей и солдатъ, кои только при оной канцеляріи, не имѣется». Поэтому, когда встрѣчается въ городскихъ наказахъ указаніе, что выборы производятся купечествомъ или изъ купечества, то это еще не говоритъ объ избирательныхъ правахъ, принадлежащихъ сословію гильдейскаго купечества, весьма къ тому же малочисленнаго. Поэтому можно, конечно, усматривать несословную тенденцію въ тѣхъ наказахъ, гдѣ говорится, чтобы выборы въ члены магистрата и ратуши производились такъ, какъ «въ обрядѣ и выборѣ головы и депутатовъ узаконено баллотированьемъ изъ купечества» Должно сказать, что здѣсь идетъ рѣчь не только о способѣ избранія посредствомъ баллотированія, а скорѣе о всѣхъ избирательныхъ порядкахъ, установленныхъ Екатериною II. Впрочемъ, въ нѣкоторыхъ наказахъ, хотя очень смутно, можно видѣть указаніе на то, чтобы выборы производились изъ купечества, вообще изъ болѣе богатыхъ слоевъ городского населенія. Это понятно при той отвѣтственной предъ государствомъ городской службѣ, какую не могли вынести на своихъ плечахъ маломочные жители города. Но если и были требованія болѣе сословной организаціи городского управленія, то это вызывалось между прочимъ и тѣмъ, что тогда городскія учрежденія (магистраты

[1]) Съ такимъ толкованіемъ не соглашается А. А. Кизеветтеръ. (Рус. Бог. 1898. № 11, стр. 47), указывая на то, что я придаю слову посадскіе значеніе термина, равносильнаго слову „горожане“, но другого слова, болѣе подходящаго, не имѣется; я указывалъ, однако, на существованіе отдѣльныхъ городскихъ разрядовъ въ московское время, и посадскіе составляли особый классъ, образовавшійся въ XVII ст. въ сословіе; но во всякомъ случаѣ, какъ ни понимать слово посадскіе, все же предложенное мною толкованіе Воротынскаго наказа не дѣлается черезъ это неправильнымъ.

и ратуши) вѣдали не только общегородскія дѣла, но и спеціально торговыя и судебныя. Желаніе быть самостоятельными въ судебномъ отношеніи отъ произвола тогдашней администраціи и вообще тогдашнихъ чиновниковъ и побуждало торгово-промышленный классъ стоять на своей особности. «Въ провинціальный магистратъ выбирать изъ купцовъ, а не изъ какихъ другихъ чиновъ... ибо нынѣ признаютъ ихъ, купцовъ, не яко присутствующихъ, но яко купцовъ, почему голосу и защиты съ другими командами и разными чиновными людьми имѣть не могутъ» [1]). Нельзя, поэтому, согласиться съ мнѣніемъ В. Н. Латкина, что по наказамъ «организація городскихъ учрежденій должна была быть исключительно сословная». Въ противномъ можетъ убѣдить и то обстоятельство, что были же, правда, въ весьма незначительномъ числѣ, депутаты и не изъ купечества: отъ общества градскихъ жителей Переяславля Рязанскаго—канцеляристъ, отъ г. Крапивны—секретарь воеводской канцеляріи, отъ Углича—канцеляристъ духовнаго правленія. Избранные въ городскіе головы по большей части не обозначаютъ своего званія, по есть, напримѣръ, городской голова Ярославля—канцеляристъ, а подъ наказомъ г. Вереи совсѣмъ не упоминается городской голова, но на первомъ мѣстѣ подпись соборнаго священника.

Общегородская тенденція замѣтно проглядываетъ и въ малороссійскихъ наказахъ. «Дозволить въ магистратскіе урядники, просятъ переяславцы, для погоднаго правленія обще со всего земскаго совѣту выбирать». Жители Стародуба говорятъ о выборѣ войта изъ «прироженныхъ тамошнихъ». Горожане Полтавы говорятъ о правѣ всѣхъ обывателей избирать войта съ урядниками вольными голосами [2]).

---

[1]) Вологодскій наказъ, цитир. по соч. В. Н. Латкина, ibid. стр. 504.

[2]) Нак. Переясл., В. Латкинъ, стр. 514. Полтавы, Стародуба, Нак. мал. стр. 109 и 113.

Такимъ образомъ, изъ разбора городскихъ наказовъ нельзя вывести безусловнаго заключенія, что полноправное городское общество, по понятіямъ того времени, непремѣнно должно состоять исключительно только изъ купеческаго сословія или даже изъ торгово-промышленныхъ сословій.

Напротивъ, не только владѣльцы недвижимаго имущества, соединеннаго или не соединеннаго съ торгомъ и промысломъ, а, можетъ быть, и всѣ вообще разряды городскихъ обывателей составляли, по мнѣнію самихъ горожанъ, городское общество, которое въ то время не выдѣляло изъ себя особыхъ городскихъ избирательныхъ собраній, а, раздѣляясь на разряды, могло составлять изъ нихъ избирательныя собранія. Это городское общество, какъ можно судить по наказамъ, желало быть самоуправляющеюся общиною, вѣдающею и судъ, и полицію надъ всею городскою территоріею.

Горожане, ходатайствуя о такомъ самоуправленіи, ссылались то на примѣръ чужестранныхъ, европейскихъ обычаевъ, то на законодательство Петра Великаго, которое все же давало городамъ больше правъ, чѣмъ дѣйствующіе передъ этими выборами порядки. Въ наказѣ жителей г. Костромы (п. 11) читаемъ: «полицію въ здѣшнемъ городѣ оставить во всемъ на основаніи регламента Петра Великаго, который изволилъ единственно магистрату поручить судить гражданъ, содержать въ своемъ смотрѣніи полицію, положенные съ нихъ доходы сбирать, учреждать всю экономію города и въ своихъ нуждахъ представлять въ главный магистратъ».

Можно поэтому сказать, что сословное начало въ городскомъ населеніи въ вопросѣ о городскомъ представительствѣ далеко не было такимъ подавляющимъ, какъ въ другихъ сферахъ тогдашней жизни. Но если и играло все-таки значительную роль, то это должно быть поставлено не только на счетъ самихъ горожанъ. Слишкомъ ужъ «эта сословность имѣла

большое значеніе въ жизни вокругъ города и въ законодательствѣ» [1]).

ГЛАВА IV.

Наказы Екатерины II и Румянцевской коллегіи.

Какъ же смотрѣла по интересующему насъ вопросу сама императрица? Екатерина II работала независимо отъ этихъ наказовъ. Но она основывалась на западноевропейскихъ идеяхъ и частью на законодательствѣ Петра Великаго. Поэтому въ ея опредѣленіи городского общества могло быть и нѣчто общее съ этими наказами. Въ своемъ наказѣ, данномъ въ руководство комиссіи, Екатерина II такъ опредѣляетъ принадлежность къ городскому обществу: «Къ горожанамъ причисляются тѣ, кто, не бывъ дворяниномъ, ни хлѣбопашцемъ, упражняется въ художествахъ, въ наукахъ, въ мореплаваніи, въ торговлѣ и ремеслахъ», далѣе «всѣ тѣ, кто, не бывъ дворянами, будутъ выходить изо всѣхъ учрежденныхъ училищъ, духовныхъ и свѣтскихъ, и воспитательныхъ домовъ», а также и «дѣти приказныхъ людей». Такимъ образомъ, признакомъ принадлежности къ городскому обществу въ этихъ статьяхъ наказа устанавливается довольно широкая городская профессія, носящая притомъ не только торгово-промышленный характеръ, но и интеллигентный.

Однако же это опредѣленіе является въ то же время сословнымъ. Горожане — это особое сословіе, средній родъ (мѣщане), люди вольные, но отличные и отъ дворянъ и отъ хлѣбопашцевъ. Но въ другомъ мѣстѣ наказа Екатерина

---

[1]) В. Сергѣевичъ. Предисловіе къ 93 тому Имп. Р. Ист. Сборн. стр. 4—5.

принимаетъ иной принципъ, тотъ, который былъ въ обрядѣ выбора, именно владѣніе недвижимою собственностью. «Тѣмъ, кои обязаны принимать участіе въ добромъ состоянiи города, имѣвъ въ немъ домъ и имѣнія, дается имя мѣщанъ».

Наконецъ, Екатерина устанавливаетъ и принципъ платежа податей. Мѣщане «обязаны для собственнаго своего же благосостоянія и для гражданской своей безопасности въ жизни, имѣніи и здоровьи, платить разныя подати, дабы пользоваться своимъ имѣніемъ безпрепятственно, а кои же не даютъ сего, такъ сказать, залога, тѣ и не пользуются правомъ имѣть мѣщанскія выгоды» [1]).

Такимъ образомъ, въ наказѣ Екатерины II не опредѣляется ясно принадлежность къ полноправному городскому обществу [2]).

Въ наказѣ малороссійской коллегіи, руководимой сподвижникомъ Екатерины, графомъ Румянцевымъ, проводится та же мысль, что и въ Екатериненскомъ наказѣ о подчиненіи городскому общественному управленію всѣхъ жителей города, владѣющихъ домами или занимающихся промыслами [3]).

Городское общество, по мнѣнію коллегіи, должно составляться изъ всѣхъ обывателей, за исключеніемъ рабочихъ. Это городское общество въ городахъ большихъ (Стародубѣ, Черниговѣ, Нѣжинѣ, Переяславлѣ, Полтавѣ) дѣлится на три уряда, въ меньшихъ городахъ всѣ горожане образуютъ одинъ урядъ. Первый урядъ составляетъ магистратъ, куда «годнѣйшіе и

[1]) Наказъ (изд. 1893 г.) ст. 359, 376, 379—382, 394 и 395.

[2]) И. Дитятинъ. Уст. и упр. т. 1, стр. 406.

[3]) Для возстановленія падшаго гражданства и купечества надлежитъ охранить особливыми привилегіями, заключающими въ себѣ прямой порядокъ градскаго правленія и гражданскаго послушанія, которому подлежать должно и дворянство въ разсужденіи домовъ, торговъ и промысловъ, которые они въ городахъ имѣютъ, исключая особъ ихъ. Сб., т. 43, стр. 224. Ср. акт. упр. малр. Рум. О город. и суд. Чт. общ. Нестора к. 5, ст. 103 и 131.

лучшаго состоянія люди» избираются изъ второго уряда. Этотъ же послѣдній состоитъ изъ «гражданъ ученыхъ, отъ своихъ капиталовъ себя содержащихъ», далѣе изъ лицъ, «промысломъ купеческимъ въ амбарахъ, погребахъ, лавкахъ, оптомъ и порознь упражняющихся», потомъ «докторовъ, лѣкарей, аптекарей и всѣхъ подъ названіемъ свободныхъ художествъ числящихся мастеровыми». Граждане второго уряда созываются иногда всѣ, а иногда «первые» изъ нихъ въ «градскій совѣтъ», особенно для одобренія новыхъ сборовъ и провѣрки градскихъ счетовъ. Третій урядъ состоитъ изъ «ремесленниковъ всѣхъ безъ изъятія, въ прилавкахъ, на стольцахъ разными мелочными и старыми вещами и овощью торгующихъ, фурманщиковъ или извозчиковъ». Изъ этого уряда старѣйшіе, т. е. «цехмистры», также на совѣтъ въ магистратъ созываются. Городскимъ же правомъ пользуются не только хозяева, но и «контористы, бухгалтеры, купеческіе товарищи, подмастерьи и дѣти лѣтъ совершенныхъ».

Малороссійская коллегія даетъ и общее опредѣленіе основаній, по которымъ тѣ или иные городскіе жители принадлежатъ къ городскому обществу, должны числиться горожанами. «Всѣ же другіе, ни способности, ни имущества, ни ремесла, ни промысла гражданамъ пристойныя не имѣющіе, къ обществу не причитаются».

Такъ, владѣніе имуществомъ, обладаніе движимымъ капиталомъ, городскія профессіи какъ промыслового характера, такъ и интеллигентнаго, и частью, наконецъ, не только положеніе хозяина, но и служащаго,—вотъ эти основанія, этотъ цензъ малороссійскаго города [1]).

---

[1]) Депутатомъ отъ мал. Коллегіи былъ избранъ членъ коллег. Натальинъ. Коллегія состояла изъ президента гр. Румянцова, генер. обознаго Сем. Кочубея, бригадира кн. Пл. Мещерскаго, генер. писаря В. Туманскаго, полк. Ив. Хвостова, ген. есаула Ив. Коровка, ген. хорунжаго—Данила Апостола.

Гораздо уже посмотрѣлъ на свою задачу Главный магистратъ, который находилъ возможнымъ предоставить участіе въ городскихъ учрежденіяхъ только купеческому сословію. Главный магистратъ просилъ также о совершенномъ исключеніи записанныхъ въ купечество крестьянъ изъ прежнихъ мѣстъ, дворцовыхъ и монастырскихъ—безъ платежа, а помѣщичьихъ—за опредѣленный платежъ [1]).

ГЛАВА V.

Комиссія о составленіи уложенія.

Вопросъ о принадлежности тѣхъ или иныхъ лицъ къ горожанамъ обсуждался и въ самой комиссіи для составленія новаго уложенія. Къ сожалѣнію, въ комиссіи не разсматривался проектъ «средняго рода» людей. Депутаты высказывались по этому вопросу случайно, по поводу правъ купечества, дворянства и крестьянъ. И въ комиссіи можно усмотрѣть два направленія: сословное и общественное.

Сословное начало выразилось въ требованіи исключительнаго для купцовъ и цеховыхъ торга и промысла и въ признаніи только купцовъ и ремесленниковъ полноправными горожанами [2]). Но и въ этомъ мнѣніи общественное начало сказалось въ предоставленіи купеческихъ правъ крестьянамъ, осво-

---

[1]) Сб. т. 43. стр. 238, 248. Цеховые изъ своей среды выбираютъ отвѣтственныхъ предъ Магистратомъ должностныхъ лицъ, стр. 252.

[2]) Депутатъ отъ жителей крѣпости св. Елизаветы, купецъ Мих. Бѣлезлый: „Чтобы никто, кромѣ купечества, въ купеческія дѣла не мѣшался и торговли ихъ не подрывалъ, не признано ли будетъ нужнымъ, всѣмъ городскимъ жителямъ, купцамъ и мастеровымъ называться бюргерами и гражданами“. Сб. т. VIII, стр. 71—72, также Ал. Поповъ, депутатъ Рыбинской слоб. стр. 42 и 43. Солодовниковъ, депутатъ г. Тихвина стр. 152—153, Карышевъ, депутатъ Барнаульск. зав., стр. 198.

бодившимся отъ помѣщиковой воли, приписаннымъ къ купечеству, и въ подчиненіи всѣхъ горожанъ самостоятельному городскому самоуправленію въ дѣлѣ суда, полиціи, бюджета.

Не за строго сословное начало высказался депутатъ г. Серпейска, Р. Глинковъ. «Купцы, не отстраняя крестьянъ изъ своего общества по торговлѣ, желали бы, чтобы тѣ, которые захотятъ торговать, записывались, съ позволенія помѣщиковъ своихъ, въ купечество и обще съ ними платили бы всякіе поборы и несли всѣ гражданскія тягости» [1]).

Требуя приписку крестьянъ къ купечеству и уравнивая ихъ въ «тягостяхъ», городскіе депутаты руководствовались въ этомъ не всегда сословными интересами, но и заботливостью о крестьянахъ, ходатайствуя объ упорядоченіи производства крестьянами платежей въ пользу помѣщиковъ.

Ив. Иконниковъ, депутатъ г. Зарайска, жаловался, что, въ противность указа Петра Великаго 1722 г., помѣщики съ записавшихся въ купечество крестьянъ берутъ не обыкновенныя крестьянскія подати, а чрезмѣрно увеличиваютъ ихъ (вмѣсто 70 коп., берутъ 5 руб.—20 руб.) и посему предлагаетъ, чтобы государственнымъ и помѣщичьимъ крестьянамъ оброковъ самимъ не платить, а вносить ихъ въ магистраты и ратуши, которые и должны отдавать эти оброки, кому слѣдуетъ [2]).

Наконецъ, городскими депутатами было выражено мнѣніе, что отъ занятія крестьянами торговлею и промыслами купе-

---

[1]) Ibid., стр. 91—94. Также Самойловъ, депутатъ г. Енисейска, стр. 160. Ростовцевъ, депутатъ г. Ельца, стр. 220. Щепетильниковъ, г. Балахны, стр. 238—239. Ѳоминъ, депутатъ г. Томска, стр. 258. Интересно мнѣніе Р. Глинкова о правѣ имѣть фабрики: „Если уже будетъ повелѣно заводить фабрики людямъ всякаго чина, то слѣдуетъ поставить, чтобы оныя строились на одинаковомъ основаніи какъ купцами, такъ и дворянами, т. е. не своими крестьянами, которые отнимаются отъ хлѣбопашества, а по найму, съ уплатой за произведенныя работы наличными деньгами".

[2]) Ibid. стр. 141.

чество нисколько не стѣснено. Такое мнѣніе высказалъ депутатъ г. Астрахани, Петръ Самарскій: «не повелѣно ли будетъ всѣмъ тѣмъ, какъ дворцовымъ и экономическимъ, такъ и помѣщичьимъ людямъ и крестьянамъ, которые имѣютъ у себя довольный капиталъ и находятся въ торговлѣ, а къ земледѣлію не прилежатъ, позволить закономъ безъ увольненій и безъ отпусковъ записываться въ купечество, съ платой опредѣленныхъ противу прочихъ крестьянъ платежей въ своихъ мѣстахъ» [1]).

М. Бѣлозеровъ, возражая противъ установленія такого широкаго и свободнаго доступа въ разряды купечества, а, слѣдовательно, и горожанъ, говорилъ о необходимости, вмѣсто крестьянъ, «опредѣлять въ купечество изъ духовныхъ и свѣтскихъ училищъ, такожде изъ статскихъ чиновъ и военныхъ отставныхъ, служившихъ не изъ дворянства, по ихъ желанію» [2]). Этотъ депутатъ стоялъ на почвѣ наказа Екатерины II.

Такимъ образомъ, среди мнѣній городскихъ, купеческихъ депутатовъ была и несословная тенденція. Въ засѣданіяхъ комиссіи, въ вопросѣ о правѣ купеческомъ и мѣщанскомъ, негородскіе депутаты еще болѣе, конечно, были проникнуты такимъ несословнымъ характеромъ. Таковы были въ особенности депутаты отъ крестьянъ, однодворцевъ, казаковъ, инородцевъ, а также частью и отъ дворянства. Такъ, депутаты отъ Запорожскаго войска П. Головатый и М. Скапа говорили: «всякій человѣкъ, не только купечество, но изъ всякаго другого сословія, ежели что доведется купить, да съ прибылью продать,— то за такое счастье долженъ благодарить, что можетъ привести себя въ лучшее состояніе, въ чемъ и состоитъ ему крайняя нужда. Депутатъ, предлагающій исключительный торгъ, ни-

---

[1]) Сб. т. 32. стр. 69, 74 и 446.

[2]) Ibid. стр. 72. деп. отъ г. Шлиссельбурга.

кому болѣе, какъ только подобнымъ себѣ желаетъ всякаго блага и преизобильнаго довольства, а у другихъ хотя бы ничего не было». Депутатъ отъ дворянъ Кромскаго уѣзда А. Похвисневъ указывалъ, «что обязанность каждаго живущаго въ обществѣ не въ томъ состоитъ, чтобы только получать себѣ прибыль, хотя бы и съ тягостью общества, но въ томъ, чтобы получать выгоду, соблюдая вмѣстѣ съ тѣмъ пользу онаго». Депутатъ ясачныхъ татаръ Сеитовъ просилъ: «не соблаговолено ли будетъ предпочесть общую пользу особенной каждаго выгодѣ» [1]).

Изъ этихъ депутатовъ болѣе подробно развилъ вопросъ о правахъ купечества и мѣщанства депутатъ отъ ярославскаго дворянства, князь М. Щербатовъ. Онъ предлагалъ раздѣлить купцовъ на три класса: 1) оптовыхъ и чужестранцевъ, 2) производящихъ дробную продажу въ лавкахъ и владѣющихъ этими лавками и 3) приказчиковъ, сидѣльцевъ и повѣренныхъ; а мѣщанъ на двѣ: 1) живущихъ своими доходами, какъ то: содержащихъ постоялые дворы, отдающихъ въ наемъ свои дома, имѣющихъ на своихъ земляхъ лавки, харчевни, кузницы, огороды и т. п., 2) ремесленниковъ, получающихъ пропитаніе отъ своего ремесла.

Какъ купцы, такъ и мѣщане должны быть подвѣдомственны городскому магистрату. Но не только купцы и мѣщане, а и всѣ, кто занимается торговлею, а ею можетъ, по мнѣнію Щербатова, заниматься всякій, должны быть судимы магистратомъ, и всѣ владѣющіе, будь то дворяне или купцы, городскою землею и эксплоатирующіе ее отдачею въ аренду подъ огороды, или имѣющіе постоялые дворы, или другіе мѣщанскіе промыслы, должны производить какую либо плату въ пользу общины.

---

[1]) Сб. т. VIII, стр. 103, 106, 169. Также депутатъ отъ крестьянъ Архангельской провинціи Ив. Чупровъ (стр. 95—97), Даушовъ (стр. 191), Анциферовъ (стр. 245—255), Давыдовъ (стр. 85—86).

Такимъ образомъ, князь Щербатовъ, въ другихъ вопросахъ такой защитникъ сословности, на этотъ разъ высказался частью противъ нея [1]).

Всѣ эти мнѣнія, предложенія и возраженія, возбужденныя ходатайствами купечества о правѣ исключительнаго торга, и промысла, говорятъ скорѣе о томъ, что среди депутатовъ комиссіи 1767 г. преобладала мысль о городскихъ обывателяхъ, какъ обществѣ, а не сословіи. Жительство или осѣдлость, городская профессія, общія повинности и, наконецъ, владѣніе недвижимою собственностью,—вотъ тѣ, повидимому, принципы, на которыхъ комиссія остановилась бы, еслибы въ засѣданіяхъ былъ постановленъ прямо вопросъ о городскомъ обществѣ, о принадлежности къ горожанамъ. Сословное направленіе, конечно, существовало и въ мнѣніяхъ, сказанныхъ въ засѣданіяхъ комиссіи, но опять-таки едва ли это направленіе было господствующимъ. Поэтому трудно согласиться съ мнѣніемъ И. Дитятина, что даже «мысль о городскомъ обществѣ, какъ совокупности всего домовладѣльческаго населенія города, не нашла себѣ поддержки въ средѣ представителей Россіи въ 1767 г.» [2]).

Правда, въ малой комиссіи, однако составленной не Большою Комиссіею, былъ выработанъ такой проектъ о среднемъ родѣ людей, въ которомъ не было понятія о городскомъ обществѣ, какъ о городской самоуправляющейся общинѣ. Но этотъ проектъ, повидимому, еще не былъ совершенно законченъ и не слушался въ засѣданіи Большой Комиссіи. Дѣйствительно, въ этомъ проектѣ для опредѣленія понятія средняго рода людей взята изъ наказа Императрицы та статья, гдѣ говорится о болѣе сословномъ характерѣ, и которая исключаетъ изъ

---

[1]) Ibid. стр. 65—67.

[2]) „Статьи по истор. Русск. пр.“ стр. 118.

состава городского общества дворянъ и хлѣбопашцевъ. Но за-то въ дальнѣйшемъ перечисленіи различныхъ разрядовъ, долженствующихъ составить городское общество или средній родъ людей, проектъ вводитъ въ этотъ составъ: торговцевъ, ремесленниковъ, ученыхъ, художниковъ, техниковъ, бѣлое духовенство и приказныхъ людей [1]).

ГЛАВА VI.

Жалованная грамота городамъ 1785 г.

Коллизія двухъ направленій, замѣчаемая въ наказѣ Екатерины II, въ наказахъ депутатовъ и въ засѣданіяхъ Большой Комиссіи, отразилась и на жалованной грамотѣ городамъ 1785 г. Сословное направленіе выразилось въ разработкѣ сословія «средняго рода» людей. Общественное начало сказалось—и уже весьма яснымъ образомъ—въ опредѣленіи городского общества и въ городовомъ положеніи. «Вновь образуемому городскому обществу, городовымъ обывателямъ, дозволяется собираться въ городѣ и составлять общество градское».

Подъ городовыми обывателями, составляющими городское общество, разумѣлись «всѣ тѣ, кои въ городѣ старожилы, или родились, или поселились, или дома или иное строеніе, или мѣста, или землю имѣютъ, или въ гильдіи, или въ цехъ записаны, и потому городу носятъ службу или тягость».

Такимъ образомъ, въ этомъ опредѣленіи городского общества взяты принципы всесословные: осѣдлость, владѣніе недвижимою собственностью, занятіе торгомъ и ремесломъ и городская служба.

---

[1]) Сб. т. 36, стр. 179, 180 и слѣд.

Причисленіе къ городскимъ обывателямъ не совершается только по отношенію такихъ лицъ, которыя обладаютъ всѣми этими данными въ совокупности; достаточно одного какого нибудь для того, чтобы быть правомочнымъ горожаниномъ. Это видно изъ того, какъ должна была составляться «обывательская книга», кто вписывается въ эту книгу. Городскіе обыватели въ этой книгѣ раздѣляются на шесть группъ: въ 1-ю группу входятъ всѣ владѣльцы домовъ, строеній или земли въ городѣ, во 2-ю—лица, вписанныя въ гильдію, въ 3-ю—лица, вписанныя въ цехи, въ 4-ю—иногородніе и иностранные гости, въ 5-ю—именитые граждане (прослужившіе по выборамъ, ученые, художники и капиталисты) и въ 6-ю—посадскіе—не внесенные въ другія группы, но которые «промысломъ, рукодѣліемъ или работою кормятся» [1]).

Такое опредѣленіе городского общества, конечно, представляется весьма широкимъ, охватывающимъ разнородныя профессіи городского населенія и не закрывающимъ доступъ въ составъ городского общества людямъ интеллигентнымъ, живущимъ только своимъ личнымъ трудомъ и не владѣющимъ недвижимою собственностью.

Всѣ городскіе жители, записанные въ обывательскую книгу, составляли городское избирательное собраніе. Это собраніе, компетенція и устройство котораго точно не были опредѣлены, избирало разъ въ три года городского голову и другихъ должностныхъ лицъ, причемъ голоса подавались каждымъ избирателемъ—членомъ городского общества, а не по сословіямъ.

---

[1]) Грамота на права и выгоды городамъ Рос. Имп. ст. 55, 58, 62—68, 77. Полн. Собр. Зак. т. XXII № 16188. Пятая группа состояла изъ семи названій: 1) служившихъ по выборамъ, 2) имѣющихъ академическіе и университетскіе аттестаты, 3) художниковъ, имѣющихъ аттестаты, 4) владѣльцевъ капитала выше 50 тыс. руб., 5) банкировъ съ капиталомъ выше 100 тыс. руб., 6) оптовыхъ торговцевъ, не имѣющихъ лавокъ и 7) владѣльцевъ кораблей, плавающихъ заграницу.

Члены городского общества могли собираться по частямъ города для выбора кандидатовъ городского головы, но самый выборъ производился въ общемъ собраніи. Но, однако, устанавливался какъ бы пассивный цензъ: освобождались отъ городской службы дворяне ради своего достоинства и военные и гражданскіе чины [1]).

Для избранія же въ члены Общей Думы, которая тоже должна была собираться одинъ разъ въ три года, горожане подраздѣлялись на группы. Каждая группа собиралась отдѣльно, причемъ въ большихъ городахъ домовладѣльцы и мѣщане (посадскіе) составляли по территоріальнымъ участкамъ нѣсколько избирательныхъ собраній; купечество избирало по гильдіямъ, ремесленники—по цехамъ, иностранцы и иногородніе гости—«каждый народъ особо», именитые—отдѣльно отъ каждаго изъ семи «названій». Каждая часть, каждая гильдія, цехъ, народъ, «названіе» избирали по одному гласному. Но подача голосовъ въ Общей Думѣ, конечно и при выборѣ въ члены шестигласной думы, производилась по группамъ. Гласные одной группы составляли одинъ голосъ. «Благодаря этому, какъ въ общей, такъ и особенно въ шестигласной думѣ долженъ былъ имѣть совершенное преобладаніе торгово-промышленный классъ: купцы гильдій, цеховые, посадскіе, иногородніе гости, именитые граждане—тоже купцы, только капитальные («ученые» и художники отсутствовали тогда въ большинствѣ городовъ), имѣли на своей сторонѣ пять голосовъ, а домовладѣльцы, въ составъ которыхъ входило дворянство, имѣли одинъ» [2]).

Двойственное направленіе въ законахъ, относящихся до городовъ и укрѣпляющихъ то сословный, то общественный характеръ городского населенія, несамостоятельность городового

---

[1]) И. Дитятинъ. Устройсто и упр. т. I, стр. 435 и слѣд.
[2]) И. Дитятинъ. ibid. стр. 442.

положенія Екатерины II, совершенно пассивный характеръ этого самоуправленія и усилившееся крѣпостное право, вмѣстѣ съ развитіемъ въ государственной жизни сословности, все это было непреодолимою помѣхою къ образованію городской общины. При такихъ условіяхъ, конечно, должно было ожидать, что дворяне и чиновники воспользуются своимъ правомъ отказа отъ городской службы. При полномъ отсутствіи права самообложенія и при обязательныхъ расходахъ не могло вырости бюджетное право. Поэтому городскія нужды не удовлетворялись. При городскихъ избирательныхъ порядкахъ происходили злоупотребленія какъ при выборахъ городского головы всѣмъ правомочнымъ городскимъ обществомъ, такъ и при избраніи членовъ шестигласной думы; общія же думы не собираются. Но можно только сожалѣть, что мысль Екатерины о пріобщеніи къ «горожанамъ», надѣленнымъ общими правами по участію въ городскихъ дѣлахъ, представителей какъ массы городской, такъ особенно свободныхъ, интеллигентныхъ профессій,—не получила должнаго развитія и при послѣдующемъ законодательствѣ была упущена, не смотря на то, что общество, сама жизнь были болѣе приноровлены къ воспріятію этого начала, чѣмъ въ ея время.

Неужели еще и теперь, черезъ сто слишкомъ лѣтъ послѣ 1767 и 1785 годовъ, можно серьезно утверждать, что наше городское населеніе будто бы не доросло до участія въ городскомъ самоуправленіи.

Невольно приходится завидовать той смѣлости нашего законодательства въ XVIII столѣтіи, какая выразилась въ болѣе широкомъ пониманіи городского представительства.

II

Тридцатилѣтіе вопроса о расширеніи городского представительства.

Историческій очеркъ 1862—1892 г.

ГЛАВА I.

Городскія комиссіи 60-хъ годовъ.

Надѣленіе небольшой привилегированной группы горожанъ исключительнымъ правомъ участія въ городскомъ самоуправленіи, ограниченное городское избирательное право можетъ подорвать въ корнѣ среди горожанъ-обывателей интересъ къ тому, какъ ведется городское дѣло и что происходитъ въ городскихъ общественныхъ учрежденіяхъ. Наше городское общество нельзя, однако, назвать пока индифферентнымъ къ общественнымъ дѣламъ. Оно только извѣрилось въ лучшія времена, тщетно ожидая четвертый десятокъ лѣтъ установленія такого городского представительства, которое охватывало бы всѣхъ горожанъ.

Прослѣдить судьбу вопроса о расширеніи городского представительства за 30-лѣтіе съ 1862—1892 г., вотъ задача этого очерка. Необходимо однако сдѣлать нѣсколько замѣчаній о времени, предшествующемъ великой преобразовательной эпохѣ.

Жалованная грамота городамъ Екатерины II не создала самостоятельной, самоуправляющейся городской общины. Всѣ правительственныя мѣропріятія первой половины XIX столѣтія еще болѣе носятъ явные слѣды бюрократизма. Такъ, сначала учреждаются особые правительственные комитеты, куда передавались тѣ или другія дѣла, подвѣдомственныя городской думѣ; потомъ вводятся чиновники въ составъ думъ. Но, гдѣ требуется дѣятельность общественная и инициатива общества, тамъ бюрократизма, тамъ администраціи не должно быть; они только повредятъ дѣлу и принесутъ непоправимое зло. Жизнь требовала коренныхъ преобразованій, необходимость чего была признана въ 1821 году и государственнымъ совѣтомъ. Однако, проекты реформированія городского самоуправленія на болѣе прогрессивныхъ началахъ въ родѣ проекта Балугьянскаго или министерства внутреннихъ дѣлъ 1828 г. для столицъ, не получили осуществленія [1]). Напротивъ, закрѣплялся принципъ сословности, положенной въ основаніи жалованной грамоты городамъ. Дворяне, духовенство, чиновники, владѣющіе домами и землею, обязаны были нести городскія повинности, но участія въ городскихъ собраніяхъ не принимали. Законодательство стало признавать городское общество состоящимъ изъ трехъ сословій: купеческаго, мѣщанскаго и цехового. Только члены этихъ сословій дѣйствительно пользуются активнымъ и пассивнымъ правомъ избранія, если обладали имущественнымъ цензомъ: доходомъ съ капитала не менѣе 15 р. или 50 р. асс. въ годъ.

Но во второй половинѣ XIX ст. наше законодательство стало отказываться мало-по-малу отъ сословнаго начала въ

---

[1]) Проектируемое Балугьянскимъ „смѣшеніе сословій“ признавалось унизительнымъ для дворянства. Г. Джаншіевъ „Къ Ист. Гор. Сам“. Рус. Вѣд. 1895 г. № 234. Ст. вошла затѣмъ въ книгу „Изъ эпохи великихъ реформъ“.

организаціи городского самоуправленія. Въ городовомъ положеніи Петербурга 1846 года было принято не одно только сословное начало. По этому положенію городскіе избиратели, обладающіе доходомъ въ 100 руб., составляли пять группъ: двѣ изъ нихъ (1—потомственные дворяне и 2—личные дворяне, почетные граждане и разночинцы) — получали избирательное право по владѣнію недвижимымъ имуществомъ, и три остальныя (купцы, цеховые и мѣщане) — по приписке къ своимъ обществамъ. Выборы производились по сословіямъ; сословное направленіе было еще сильно въ русской жизни этого времени [1]).

Это Петербургское городовое положеніе, видоизмѣненное въ 1862 году учрежденіемъ двухстепенныхъ выборовъ, введено было въ 1863 году въ Москвѣ [2]) и Одессѣ, и въ 1866 году въ Тифлисѣ, причемъ въ этихъ городахъ сословность еще болѣе умаляется допущеніемъ къ участію въ выборахъ владѣющихъ недвижимыми имуществами людей всякаго званія, значитъ и крестьянъ.

Въ другихъ городахъ сама жизнь создавала незаконное самоуправленіе. Такое явленіе, напримѣръ, было, по свидѣтельству И. Аксакова, въ городѣ Мологѣ, гдѣ оффиціально городъ имѣлъ дохода 4 тыс. руб., а неоффиціально болѣе 20 тыс. руб., собираемыхъ складочнымъ способомъ и расходуемыхъ по самостоятельному приговору городского общества,

---

[1]) М. А. Безобразовъ счелъ оскорбленіемъ для дворянства званіе петербургскаго гражданина. За поднесеніе ему такого званія петербургская дума получила выговоръ. Г. Джаншіевъ ibid.

[2]) При примѣненіи петербургскаго положенія въ Москвѣ весьма большую роль игралъ Комитетъ, дѣйствовавшій въ 1860—62 годахъ подъ предсѣдательствомъ П. А. Тучкова и состоявшій изъ городского головы, представителей отъ купечества, предводителя дворянства и чиновниковъ; этотъ комитетъ высказался за всесословное начало и за усиленіе интеллигенціи. М. Щепкинъ. Общ. хоз. Москвы ч. 1, вып. 6, стр. 79—81.

которое составляло то законную общую думу, то незаконное вѣче [1]). Также существовало какое-то управленіе городовыхъ дѣлъ въ г. Крестцахъ Новгородской губ. и Домъ московскаго гражданскаго общества [2]).

Такимъ образомъ, не смотря на отказъ нашего законодательства отъ болѣе прогрессивныхъ началъ жалованной грамоты городамъ 1785 года, выразившихся въ болѣе широкомъ представительствѣ, охватывающемъ всѣ сословія и группы городского населенія,—не смотря на закрѣпленіе сословности въ организаціи городского общества, сама жизнь преобразовала городское управленіе. Это понятно, такъ какъ великій актъ освобожденія крестьянъ, столь много обязанный общественному движенію, пробудилъ среди русскаго общества стремленіе къ преобразованію всѣхъ сторонъ общественной жизни и такъ какъ уже къ 60-мъ годамъ стали играть болѣе замѣтную роль тѣ разряды интеллигентныхъ людей, на которые такъ разсчитывала и надѣялась Екатерина II, и которые въ ея время въ большинствѣ городовъ отсутствовали. Движеніе 60-хъ годовъ къ коренному реформированію, въ прогрессивномъ смыслѣ, среди представителей городовъ было весьма замѣтно.

Правительство, отвѣчая на этотъ запросъ, рѣшилось преобразовать отживающее городское управленіе. 20 марта 1862 года послѣдовало Высочайшее соизволеніе Императора Александра II «безотлагательно приступить къ улучшеніямъ общественнаго управленія во всѣхъ городахъ имперіи» [3]).

Опытъ обращенія къ русскому обществу за разъясненіемъ и содѣйствіемъ при разработкѣ крестьянской реформы побудилъ министра внутреннихъ дѣлъ, гр. Валуева, обратиться къ

---

[1]) Вѣст. Евр. 1884 г. № 8.

[2]) Столѣтіе Спб. гор. общ. упр. сост. И. Дитятинымъ.

[3]) *И. Дитятинъ:* „Статьи по истор. русск. права“. „Къ истор. город. положен.“, стр. 153.

такому же содѣйствію и при преобразованіи городскихъ учрежденій. Циркуляромъ министра, отъ 26 апрѣля, предлагалось начальникамъ губерній: «учредить въ губернскихъ и другихъ городахъ... особыя комиссіи изъ наиболѣе опытныхъ и свѣдущихъ лицъ, съ приглашеніемъ въ эти комиссіи депутатовъ отъ всѣхъ сословій города, не исключая дворянъ и другихъ званій лицъ, владѣющихъ тамъ недвижимою собственностью» [1]).

Эти мѣстныя комиссіи, для ознакомленія правительства съ мнѣніями горожанъ по вопросамъ переустройства городского управленія, пришли къ твердому убѣжденію въ необходимости привлеченія къ участію въ городскомъ хозяйствѣ возможно большаго числа обывателей. «Въ виду зависимости успѣха новаго городского устройства отъ сочувствія къ нему общества и въ виду необходимости ввѣрить городское управленіе лицамъ, обладающимъ всѣми необходимыми для этого нравственными качествами, слѣдуетъ не ограничивать кругъ лицъ, избираемыхъ на общественныя должности, а, напротивъ, расширять какъ можно дальше, чтобы дать избирателямъ полную возможность выбрать лицъ вполнѣ достойныхъ и благонадежныхъ» [2]).

Большинство этихъ комиссій предложило два основанія принадлежности тѣхъ или иныхъ разрядовъ обывателей къ полноправному городскому обществу, пользующемуся правомъ городскихъ избирателей. Это были—владѣніе въ городѣ недвижимою собственностью и, какъ совершенно равное этому, приписка къ городу для отправленія повинностей. При опредѣленіи размѣра ценза по владѣнію недвижимымъ имуществомъ

---

[1]) Такихъ комиссій было созвано около 600, въ томъ числѣ въ губернскихъ городскихъ 42, въ уѣздныхъ—417, въ заштатныхъ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ—128 и т. д. *Матеріалы, относящіеся до новаго общественнаго устройства въ городахъ Имперіи.* Т. I, стр. 3.

[2]) И. Дитятинъ. „Къ истор. город. полож. 1870 г.“. Юридич. Вѣстн. 1885 г., стр. 152.

большинство комиссій придерживалось того взгляда, что установленіе слишкомъ высокой нормы, отстраняя отъ участія въ общественныхъ дѣлахъ значительную часть населенія города, предоставило бы рѣшеніе этихъ дѣлъ въ руки немногихъ наиболѣе зажиточныхъ классовъ. Большею частію предлагался въ видѣ ценза доходъ въ 15—35 руб., при minimum'ѣ 5 р. и maximum'ѣ 200 руб., или стоимость имущества отъ 100 до 500 руб., при наименьшемъ предложеніи въ 30 руб. и наибольшемъ—2,000 руб. [1]). Нѣкоторыя же комиссіи (до тридцати) полагали вовсе не устанавливать какого-либо минимума дохода или стоимости, а находили совершенно достаточнымъ при дарованіи избирательныхъ правъ ограничиться условіемъ самостоятельнаго хозяина или владѣніемъ всякаго рода недвижимою собственностью, вмѣстѣ съ исправнымъ отбываніемъ казенныхъ и городскихъ повинностей.

Для сословій же и лицъ, приписанныхъ къ городу, признавалось достаточнымъ владѣніе какой-либо движимою собственностью и также отправленіе городскихъ и государственныхъ повинностей, напримѣръ, платежъ податей за двѣ ревизскія души [2]).

Наконецъ, были и такія комиссіи (до 40), которыя для всѣхъ горожанъ отвергали имущественный цензъ и устанавливали цензомъ, вмѣстѣ съ отбываніемъ повинностей, трудовую жизнь и личный заработокъ. „Есть люди, которые вовсе не получаютъ

---

[1]) Владѣльцы собственности не достигающей размѣра какой даетъ право на непосредственное участіе въ городскихъ дѣлахъ, соединяются вмѣстѣ для образованія установленнаго ценза и выбираютъ уполномоченнаго. Комиссіи Подольская Московской губерніи, Нижегородская, Меленковская Владимирской губерніи. *Матеріалы*, т. I, стр. 92.

[2]) Шуйская комиссія предлагала предоставить 25 семействамъ мѣщанъ, не имѣющимъ въ городѣ домовъ и платящимъ за наемъ торговаго и промышленнаго заведенія менѣе 100 руб., выбирать уполномоченныхъ.

дохода съ своего имущества и живутъ единственно своими трудами, но по своимъ нравственнымъ качествамъ и исправному платежу податей и повинностей болѣе другихъ достойны участвовать въ выборахъ“ [1]).

Лица, получившія образованіе, но не имѣющія и по дѣйствующимъ законамъ права участія въ городскомъ самоуправленіи, не были забыты мѣстными комиссіями 60-хъ годовъ. Такъ, Тверская комиссія предлагала дать избирательное право всѣмъ окончившимъ курсъ въ среднихъ и высшихъ учебныхъ заведеніяхъ, если они постоянно живутъ въ городѣ (не мѣнѣе 2 лѣтъ), во вниманіе къ пользѣ, какую они могутъ принести своимъ образованіемъ и опытностью. Черниговская комиссія причисляетъ къ горожанамъ всѣхъ лицъ съ высшимъ образованіемъ, въ случаѣ заявленія ими желенія записаться въ обывательную книгу. Эти комиссіи стояли, такимъ образомъ, на почвѣ жалованной грамоты Екатерины II, признававшей лицъ съ высшимъ образованіемъ именитыми гражданами [2]). Другія комиссіи предоставляли самимъ городскимъ обществамъ принимать въ члены городского общества лицъ, оказавшихъ особенныя услуги обществу наукой, искуствами, ремеслами

---

[1]) Калужская комиссія. *Матеріалы,* т. I, стр. 94. Также предлагался цензъ въ видѣ полученія жалованья не менѣе 300 р. (Воронежск., Землянск., Новохоперск. комиссіи). *Матеріалы,* т. I, стр. 38.

[2]) *Матеріалы,* т. I, стр. 38. Скопинская комиссія говоритъ: „Умъ — тотъ же капиталъ, а часто и важнѣе его“. Г. Подобѣдовъ въ Могилевск. комис.: „Богатство и образованіе даютъ теперь больше правъ, чѣмъ наши привилегіи“. Вообще за образовательный цензъ высказалось 8 комиссій. Желаніе ввести образовательный элементъ въ составъ городского общества выразилось еще и въ томъ, что многія комиссіи, хотя и устанавливали имущественный цензъ, но для лицъ, получившихъ высшее или среднее образованіе, уменьшали его до половины. Предлагая это, Мстиславльская комиссія, между прочимъ, говоритъ: „Тогда духовные и учителя сдѣлаются членами общества и примутъ участіе въ выборахъ, изъ коихъ они нынѣ исключены, несмотря на существенную пользу, приносимую ими городу“. *Матеріалы,* т. I, стр. 47.

(Архангельская), также обратившихъ на себя вниманіе города своими личными услугами, пожертвованіями на общую пользу и тому подобными подвигами (Таганрогская), или сдѣлавшихъ опредѣленное пожертвованіе въ пользу города и городскихъ богоугодныхъ заведеній, не мѣнѣе 3,000 руб. (Верейская и Козельская), или вообще признанныхъ заслуживающими быть членами городского общества (Александровская и Каргопольская, Владимирской губ.), или извѣстныхъ обществу добрымъ поведеніемъ, усердіемъ и вниманіемъ къ общественнымъ интересамъ.

Наконецъ, былъ высказанъ и принципъ всеобщности: всякій обыватель имѣетъ право на участіе въ городскомъ общественномъ управленіи. Пермская комиссія желала бы «составить изъ всѣхъ жителей общину равноправныхъ во всемъ членовъ». Посадъ Опочка предоставляетъ право на званіе члена городского общества одному лицу изъ каждаго, поселившагося въ посадѣ, семейства. «Городскіе обыватели,—говорится въ комисіяхъ Крестецкой Новгородской губ. и Радомысльской Кіевской губерніи,—должны слиться въ одно нераздѣльное общество, девизомъ котораго пусть будетъ одно желаніе—благо, развитіе и преуспѣяніе во всѣхъ отношеніяхъ». «Въ основу общаго городского управленія должно лечь начало городскихъ интересовъ общихъ, помимо сословныхъ исключеній» (Самарская комиссія). «Было бы гораздо справедливѣе,—говоритъ Подобѣдовъ въ Могилевской комиссіи,—и практичнѣе принять единственно нашихъ интересовъ за основную идею общественнаго благоустройства» [1]).

---

[1]) *Матеріалы*, т. I, стр. 39, 42 и 45. Также комиссіи Вязниковская, Покровская и Гороховецкая Владимірской губ. Ibid. Холмогорская комиссія предлагала обывателей, не имѣющихъ собственности, соединять въ десятки, которые назначали бы по одному уполномоченному для подачи голоса на выборахъ. Ibid., стр. 93. Желаніе установить принципъ всеобщности выражалось еще въ предложеніи организовать избиратель-

Такъ добросовѣстно, съ такимъ стараніемъ, съ такимъ широкимъ взглядомъ работали комиссіи. Нельзя отрицать громадной пользы и отъ такого обращенія къ общественному голосу. «Были, можетъ быть, недостаточно обоснованныя мнѣнія, много было пожеланій, чувства, но, во всякомъ случаѣ, въ какой бы формѣ ни высказаны были мысли и соображенія, они были высказаны искренно, съ глубокимъ убѣжденіемъ въ правомъ дѣлѣ и полнымъ сознаніемъ возможности этого дѣла въ общемъ строѣ общественной и государственной жизни» [1]).

ГЛАВА II.

Проекты городового положенія 1870 г.

Подъ вліяніемъ такъ смѣло высказанной мѣстными комиссіями идеи о городскомъ обществѣ, министерство внутреннихъ дѣлъ въ первоначальномъ своемъ проектѣ, представленномъ въ 1864 году, устанавливало такое положеніе: «право на участіе въ городскихъ общественныхъ дѣлахъ, а слѣдовательно на званіе дѣйствительныхъ гражданъ города должно быть признаваемо за всѣми тѣми постоянными жителями города, интересы которыхъ болѣе или менѣе соприкасаются съ общими городскими интересами“ [2]).

ныя собранія по территоріальнымъ участкамъ, чтобы ни одна часть города не осталась безъ представительства (Самарская комиссія). Нельзя пройти молчаніемъ справедливое мнѣніе Стародубской комиссіи: „Только исключительностью обстановки, при неполнотѣ гражданскихъ правъ, и можно объяснить невыгодное отношеніе къ общему благу энергичной дѣятельности евреевъ, и посему необходимо уничтожить изолированность послѣднихъ, признавъ ихъ къ равному съ прочими обывателями участію въ городскомъ общественномъ управленіи“. Ibid., стр. 48. Комиссія гор. Кириллова указывала на необходимость равноправія женщинъ.

[1]) Дитятинъ. *Юридич. Вѣстн.* 1885 г., № 1. „Къ исторіи Город. Полож. 1870 г., стр. 34.

[2]) *Матеріалы*, т. I, стр. 203.

Однако, послѣ такого широкаго опредѣленія, городское общество въ томъ же проектѣ, въ §§ 3—5, опредѣляется уже только тѣми постоянными жителями, которые отправляютъ повинности съ недвижимыхъ имуществъ или торговыхъ свидѣтельствъ. Такимъ образомъ дѣйствительными членами городского общества, имѣющими право быть избирателями и избираемыми, являются только два разряда: владѣльцы недвижимаго имущества и торгово-промышленный классъ.

Проектъ новаго городского общественнаго самоуправленія разсматривался послѣдовательно въ совѣтѣ министра внутреннихъ дѣлъ, въ Высочайше учрежденной комиссіи по пересмотру этого проекта, сначала безъ участія приглашенныхъ свѣдущихъ лицъ, потомъ при ихъ участіи, затѣмъ въ II отдѣленіи собственной его Императорскаго Величества канцеляріи.

Во всѣхъ этихъ учрежденіяхъ, какъ и въ соединенныхъ департаментахъ государственнаго совѣта, былъ возбужденъ вопросъ о распространеніи избирательныхъ правъ на большій кругъ горожанъ, чѣмъ это предлагалось въ проектѣ министерства.

Это выразилось въ предложеніи даровать право участія въ городскихъ дѣлахъ квартиронанимателямъ, съ установленіемъ въ пользу города особаго съ квартирныхъ помѣщеній налога.

Въ пользу привлеченія квартиронанимателей, при высокомъ однако, квартирномъ цензѣ (500 р.), высказался въ совѣтѣ министра П. П. Семеновъ, который свое предложеніе мотивировалъ тѣмъ, во-первыхъ, что проектомъ городового положенія допускаются къ участію въ городскихъ дѣлахъ не только владѣльцы недвижимаго имущества, но и обладатели движимаго капитала, какъ лица заинтересованныя въ городскомъ благоустройствѣ и въ употребленіи денежныхъ средствъ города. Въ этомъ благоустройствѣ «не менѣе того заинтересованы

на томъ же основаніи и наниматели квартиръ», какъ постоянные жители, несущіе притомъ косвеннымъ образомъ всѣ городскія повинности въ пользу городской кассы.

Другое основаніе въ необходимости дарованія квартиронанимателямъ избирательныхъ правъ П. П. Семеновъ усматривалъ въ общей достаточности нанимателей значительныхъ квартиръ, по сравненію съ домовладѣльцами, получающими часто незначительный доходъ съ своего недвижимаго имущества.

Третьимъ основаніемъ, подтверждающимъ его предложеніе, П. П. Семеновъ считалъ большее, сравнительно съ другими группами населенія, развитіе и образованность класса квартиронанимателей. Привлеченіе такихъ дѣятелей, по мнѣнію П. П. Семенова, весьма важно, такъ какъ «большинство провинціальныхъ городовъ уѣздныхъ, отчасти и губернскихъ, не имѣя въ составѣ своего населенія среди домовладѣльцевъ достаточнаго количества образованныхъ лицъ, особенно нуждаются въ оживленіи общественной дѣятельности образованнымъ элементомъ» [1]).

Это предложеніе было поддержано тогдашними губернаторами с.-петербургскимъ и гродненскимъ, а также саратовскимъ губернаторомъ и членомъ совѣта А. Г. Лашкаревымъ.

С.-петербургскій губернаторъ совершенно вѣрно указывалъ, что «домовладѣльцы, даже въ столицахъ, по преобладающему вліянію на дѣла, нерѣдко составляютъ постановленія, которыя не всегда совпадаютъ съ интересами нанимателей квартиръ, почему было бы дѣйствительно справедливо предоставить квартиронанимателямъ средства къ защитѣ своихъ интересовъ».

Гродненскій губернаторъ видѣлъ въ привлеченіи нанимателей квартиръ къ участію въ городскихъ дѣлахъ средство

---

[1]) *Матеріалы*, т. II, стр. 299—300.

для усиленія русскаго элемента въ городахъ Западнаго края. Саратовскій губернаторъ, въ виду желанія самихъ городскихъ обществъ допустить квартиронанимателей въ свою среду, полагалъ вмѣстѣ съ членомъ совѣта А. Г. Лашкаревымъ предоставить «самимъ обществамъ принимать такихъ лицъ въ качествѣ ли почетныхъ членовъ, либо какимъ другимъ способомъ» [1]).

Возраженія, сдѣланныя въ засѣданіяхъ совѣта, сводились къ слѣдующему [2]).

Первое, на что указали оппоненты, состояло въ томъ, что дарованіе квартиронанимателямъ права на участіе въ городскомъ самоуправленіи не согласовалось съ историческимъ развитіемъ городского общественнаго управленія. По ихъ мнѣнію, жалованной грамотой Екатерины II 1785 г. сравнены въ правахъ только два элемента: владѣльческій и промышленный.

Второе основаніе, якобы опровергающее доводы въ защиту правъ квартирантовъ, находили въ несогласіи этого предложенія съ коренными началами нашего законодательства, причемъ, какъ на такое коренное начало, указывалось на имущественное начало, лежащее въ основѣ сословныхъ и земскихъ избирательныхъ собраній.

Третьимъ основаніемъ, выставленнымъ противниками предложенія П. П. Семенова, была, по ихъ мнѣнію, сама практика жизни, которая говорила имъ о томъ, что подготовка этого вопроса недостаточна, что необходимо выяснить отношеніе къ этому вопросу самого будущаго городского общества, что нанимати квартиръ или чиновники, для которыхъ городскіе собственно интересы чужды, или игроки и дилетанты и, что, наконецъ, трудно опредѣлить цензъ квартиронанимателей.

---

[1]) *Матеріалы*, т. II. стр. 301.

[2]) Противъ дарованія квартирантомъ правъ городскихъ избирателей высказывались члены совѣта: И. Т. Птицынъ, Ѳ. К. Гирсъ и гр. П. О. Шуваловъ и губернаторы тульскій и тверской.

Въ заключеніе ими былъ высказанъ такой взглядъ. Если сами квартиронаниматели хотятъ быть городскими дѣятелями, то должны стать въ разрядъ домовладѣльцевъ, «но коль скоро лица эти не принадлежатъ къ разряду мѣстныхъ домовладѣльцевъ, сіе самое показываетъ полное разобщеніе съ интересами города и готовность оставить его при первой возможности»! [1]).

Предложеніе П. П. Семенова было отвергнуто 17 голосами противъ 15 и затѣмъ принято было предложеніе предсѣдателя кн. Урусова: предоставить самимъ городскимъ обществамъ право ходатайствовать о дарованіи квартиронанимателямъ правъ городскихъ избирателей.

Всѣ возраженія противъ дарованія квартиронанимателямъ права участія въ городскомъ самоуправленіи не имѣли бы, по мнѣнію II Отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи, «силы, если-бы было признано справедливымъ предоставить городскимъ обществамъ устанавливать сборъ въ пользу города съ цѣнности жилыхъ помѣщеній выше извѣстной цѣны, привлекая вмѣстѣ съ тѣмъ плательщиковъ сего сбора къ участію въ городскихъ выборахъ» [2]).

Высочайше учрежденная комиссія для разсмотрѣнія проекта министерства вн. дѣлъ также нашла, что вопросъ о дарованіи квартиронанимателямъ правъ городскихъ избирателей заслуживетъ, по состоянію большинства нашихъ городскихъ поселеній, полнаго вниманія и всесторонняго обсужденія, и положила войти въ государственный совѣтъ съ представленіемъ о порученіи министру внутреннихъ дѣлъ разсмотрѣть этотъ вопросъ, по собраніи необходимыхъ данныхъ [3]).

---

[1]) *Матеріалы*, т. II, стр. 321—322.

[2]) Ibid., стр. 421.

[3]) *Матеріалы*, т. III, стр. 48. Въ составъ комиссіи подъ предсѣдательствомъ кн. Урусова входили: кн. Ал. Лобановъ-Ростовскій, О. Брунъ, К. Гротъ, К. Домонтовичъ, Ал. Шумахеръ.

Эта же комиссія затѣмъ была пополнена десятью новыми лицами: городскими головами и гласными, приглашенными къ участію въ занятіяхъ комиссіи [1]).

Въ засѣданіи этой пополненной комиссіи, 2 марта 1870 года, было возобновлено разсмотрѣніе вопроса о дарованіи избирательныхъ правъ квартиронанимателямъ, съ установленіемъ налога въ пользу городовъ съ квартирныхъ помѣщеній. За такое предложеніе высказались: кн. Черкасскій, А. Домонтовичъ, О. Брунъ, К. Гротъ и В. Лихачевъ.

Прежде всего приведено было основаніе экономическаго значенія.

«Установленіе квартирнаго налога представляется мѣрою необходимою и вполнѣ справедливою, въ смыслѣ экономическомъ». Такое обложеніе налогомъ казалось справедливымъ потому, что квартиронаниматели пользуются удобствами города, при часто лучшемъ имущественномъ положеніи, сравнительно съ лицами, несущими въ пользу города тѣ или иныя повинности, тѣ или иные платежи. Къ этому же приводила мысль объ отсутствіи достаточныхъ средствъ у городскихъ обществъ, необходимость увеличенія этихъ средствъ и изысканія новыхъ источниковъ дохода. Установленіе квартирнаго налога представлялось легко осуществимымъ въ виду того, что наемное помѣщеніе можетъ служить показателемъ имущественнаго состоянія плательщиковъ.

Еще большее значеніе придавалось соображенію не экономическаго харктера, а образовательнаго. Въ дарованіи правъ

---

[1]) Экспертами были приглашены семь городскихъ голосовъ: с.-петербургскій — Погребовъ, московскій — кн. Черкасскій, одесскій — Новосельскій, харьковскій — Шатуновъ, динабургскій — кн. Гагельстромъ, елецкій—Русановъ и череповецкій—Милютинъ затѣмъ одинъ бывшій городской голова Вознесенскаго посада—Гарелинъ и двое гласныхъ общихъ думъ петербургской—В. Лихачевъ— и московской Щумахеръ.

городскихъ избирателей квартиронанимателямъ предсказывалось обновленіе состава городского общественнаго управленія. «Общественное городское устройство признается неудовлетворительнымъ оттого, главнымъ образомъ, что въ составѣ общественнаго представительства не принимаютъ участія лица, принадлежащія къ образованнымъ классамъ населенія». Предоставленіе городского избирательнаго права квартирантамъ «дало бы полную возможность городамъ пополнить составъ новаго своего управленія образованными людьми изъ разряда нанимателей квартиръ, каковы, наприм., мировые судьи, другія лица судебнаго вѣдомства, авдокаты, доктора и т. д.

«Съ точки зрѣнія интересовъ правительства, принимающаго нынѣ мѣры къ кореннымъ преобразованіямъ въ городскомъ общественномъ устройствѣ, также желательно привлеченіе наиболѣе значительныхъ нанимателей квартиръ, такъ какъ они принесли бы несравненно больше пользы, чѣмъ торговцы и промышленники».

«Безъ прочнаго же обезпеченія участія образованныхъ лицъ едва ли возможно было бы считать преобразованіе городского управленія вполнѣ совершившимся. Уровень городского общественнаго устройства можетъ быть поднятъ подъ тѣмъ, едва ли не единственнымъ во многихъ городахъ, условіемъ, чтобы допущенъ былъ налогъ на наемныя помѣщенія съ предоставленіемъ крартирантамъ общихъ правъ по завѣдыванію городскими общественными дѣлами. Обстоятельствомъ симъ, быть можетъ, условливается весь успѣхъ примѣненія настоящаго положенія» [1]).

Противниками частью абсолютными, частью условными высказались гг. Милютинъ, Русановъ, Шатуновъ и Шумахеръ. Первые трое указывали на внѣшнюю связь съ городомъ

---

[1]) *Матеріалы*, т. III, стр. 299—300.

квартиронанимателей, на отсутствіе у нихъ интереса къ городскому благоустройству, на легкую возможность пріобрѣтенія домовъ, на ничтожность дохода отъ взиманія налога съ квартиронанимателей, на невозможность самаго обложенія вслѣдствіе подвижности квартирнаго населенія. Но при всемъ томъ гг. Милютинъ и Шатуновъ полагали возможнымъ предоставить самимъ городскимъ обществамъ принимать въ свой составъ или назначать на общественныя должности лицъ, платящихъ квартирный налогъ.

Гласный московской думы Шумахеръ, признавая введеніе такого налога полезнымъ, въ виду привлеченія къ городскому управленію образованныхъ лицъ, и не высказываясь въ принципѣ противъ такого налога и противъ дарованія платящимъ его въ извѣстномъ размѣрѣ правъ на участіе въ городскомъ управленіи, полагалъ, однако, что въ виду неопредѣленности, какая часть образованныхъ войдетъ въ составъ избирателей при массѣ квартирантовъ, въ виду трудности опредѣленія стоимости квартиръ, осторожнѣе было бы, «согласно мнѣнію Второго Отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи, подвергнуть этотъ вопросъ особому разсмотрѣнію по полученіи всѣхъ нужныхъ для сего данныхъ отъ городскихъ управленій, по образованіи ихъ на основаніи новаго положенія» [1]).

Послѣ всѣхъ этихъ преній княземъ Черкасскимъ было предложено редактировать соотвѣтствующія статьи такъ. «Городскимъ собраніямъ предоставляется установленнымъ порядкомъ ходатайствовать о введеніи, въ пользу города, сбора съ квартиръ или жилыхъ помѣщеній; при ходатайствѣ городскихъ обществъ должны быть представлены подробныя предположенія о способѣ взиманія означеннаго сбора, о высшемъ размѣрѣ процент-

[1]) *Матеріалы*, т. III, стр. 301—304.

наго обложенія наемной стоимости квартиръ и о жилыхъ помѣщеніяхъ, по малоцѣнности своей подлежащихъ освобожденію отъ сего сбора; министръ внутреннихъ дѣлъ таковыя ходатайства и проекты представляетъ на утвержденіе въ законодательномъ порядкѣ».

«По установленіи въ нѣкоторыхъ городахъ сбора съ квартиръ или жилыхъ помѣщеній, министръ внутреннихъ дѣлъ представляетъ на разрѣшеніе въ законодательномъ порядкѣ свои предположенія о распространеніи права на участіе въ городскихъ выборахъ на лица, обложенныя симъ сборомъ, въ опредѣленномъ размѣрѣ».

Это предложеніе кн. Черкасскаго было принято большинство голосовъ противъ трехъ. За другое же предложеніе о занесеніи этихъ разсужденій лишь только въ журналъ высказались только два члена и предсѣдатель. Проектъ городового положенія, послѣ обсужденія его въ этой комиссіи, разсматривался въ соединенныхъ департаментахъ законовъ, государственной экономіи и гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ, въ засѣданіяхъ 15 и 16 апрѣля 1870 года, причемъ въ эти засѣданія были приглашены для объясненій: товарищъ министра внутреннихъ дѣлъ кн. Лобановъ-Ростовскій, сенаторъ Т. Брунъ, директоръ хозяйственнаго департамента министерства внутреннихъ дѣлъ, с.-петербургскій и московскій городскіе головы.

Соединенные департаменты также высказались по отношенію интересующаго насъ вопроса. «Обративъ вниманіе на то, что кромѣ владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ и торгово-промышленнаго класса, сборы съ коихъ идутъ въ городскую кассу, въ каждомъ почти городѣ есть не малое число достаточныхъ жителей, пользующихся всѣми выгодами городскихъ благоустройствъ и непосредственно заинтересованныхъ въ его развитіи, департаменты государственнаго совѣта находили

справедливымъ привлечь такихъ лицъ къ участію въ общественныхъ городскихъ расходахъ», съ тѣмъ, чтобы каждый платилъ по мѣрѣ его дѣйствительнаго достатка. При трудности опредѣленія достатка каждаго лица или семейства признано было избрать какой-либо видимый, доступный наблюденію признакъ, служащій хотя бы приблизительнымъ мѣриломъ такого достатка. «Такимъ мѣриломъ,—по мнѣнію соединенныхъ департаментовъ,—можетъ съ наибольшимъ удобствомъ служить наемная цѣна занимаемаго жилого помѣщенія, ибо между суммою истрачиваемаго на квартиру и общею цифрой расходовъ есть довольно постоянная и вѣрная соразмѣрность. Поэтому-то департаменты согласились съ мнѣніемъ большинства комиссіи о предоставленіи городскимъ обществамъ ходатайства о введеніи квартирнаго налога въ порядкѣ, редактируемомъ комиссіею».

«Равнымъ образомъ, какъ въ видахъ самой справедливости, такъ и для привлеченія къ участію въ общественныхъ дѣлахъ возможно большаго числа людей образованныхъ и достаточныхъ, департаменты согласились и на другое предложеніе комиссіи о предоставленіи министру внутреннихъ дѣлъ входить, по установленіи квартирнаго налога, на разрѣшеніе въ законодательномъ порядкѣ объ участіи платящихъ такой налогъ въ опредѣленномъ размѣрѣ въ городскихъ выборахъ» [1]).

Такъ, желанія, выраженныя мѣстными комиссіями, о привлеченіи интеллигентныхъ лицъ къ участію въ городскихъ дѣлахъ и такое строгое обоснованное предложеніе, сдѣланное

---

[1]) *Матеріалы*, т. III, стр. 476—477. Журналъ подписали: баронъ М. Корфъ, графъ Ѳ. П. Фундуклей, А. Левшинъ, баронъ Будбергъ, Ан. Сер. Урусовъ, А. Тройницкій, Конст. Чевкинъ, Н. Мѣтлинъ, Ѳ. Новосельскій, И. Мухановъ, графъ Э. Барановъ, Гр. Небольсинъ, П. Игнатьевъ, Дм. Замятинъ, А. Веригинъ, гр. Валуевъ, М. Рейтернъ, А. Тимашевъ, В. Татариновъ, графъ К. Паленъ.

членами Высочайше учрежденной комиссіи, о дарованіи правъ городскихъ избирателей квартиронанимателямъ не получили осуществленія. Дарованіе квартирантамъ правъ городскихъ избирателей находится въ полномъ согласіи съ основными началами русской исторической жизни. Неправильнымъ по существу представляется и утвержденіе, что имущественное начало есть единственно признанное въ дѣйствующемъ русскомъ законодательствѣ. Судебными Уставами дарованы общественно-государственныя права и лицамъ, живущимъ своимъ трудомъ, безъ обладанія какимъ-либо имуществомъ. Я говорю о правѣ быть присяжнымъ засѣдателемъ. Также странно читать, что привлеченіе квартиронанимателей къ участію въ городскихъ дѣлахъ не оправдается никакими уваженіями. Неужели оживленіе образовательнымъ элементомъ такъ инертнаго городского полноправнаго общества, справедливость предоставленія квартиронанимателямъ защиты ихъ интересовъ въ городскомъ управленіи, существованіе глубокаго интереса въ средѣ класса квартиронанимателей къ благосостоянію городского населенія и къ благоустройству города,— все это не заслуживаетъ уваженія? Можно только жалѣть, что даже такое предложеніе, какъ порученіе министру внутреннихъ дѣлъ разработать вопросъ о дарованіи квартирантамъ избирательныхъ правъ, по полученіи всѣхъ данныхъ отъ организуемыхъ городовымъ положеніемъ 1870 года общественныхъ учрежденій, не было осуществлено. Но все же важно хоть и то, что Государственный Совѣтъ высказался принципіально за такое расширеніе городского представительства. Наша печать тогда же, при изданіи городового положенія 1870 г., предсказывая и констатируя господство торгово-промышленнаго класса въ городскомъ самоуправленіи, указывала, что это господство совершенно парализовалось бы, еслибъ избирательныя права были даны лицамъ интеллигентныхъ

профессій [1]). «Къ сожалѣнію, законодательство,—говоритъ Н. Ренненкампфъ,—не допустило къ составу городского общества цѣлаго разряда городскихъ обывателей, живущаго на квартирахъ, который, въ большинствѣ случаевъ, не менѣе домовладѣльцевъ и торговаго класса, связанъ съ интересами города; введеніе этого класса въ общій составъ возвысило бы уровень силъ» [2]).

ГЛАВА III.

Ходатайства городскихъ думъ.

Соотвѣтственно избирательному цензу и трехразрядной, по величинѣ платежей, системѣ, принятымъ въ городовомъ положеніи 1870 года, образовался и составъ городскихъ думъ съ такимъ преобладаніемъ торгово-промышленнаго класса, что эти думы справедливо не признавались за всесословныя учрежденія. Поэтому еще при самомъ введеніи городового положенія утверждали, что городскія думы не воспользуются предоставленнымъ имъ правомъ ходатайства объ установленіи квартирнаго налога, такъ какъ это должно повлечь за собою дарованіе избирательныхъ правъ уплачивающимъ налогъ. Не захочетъ, говорилось тогда, господствующій классъ отказаться отъ своего безраздѣльнаго преобладанія въ городскомъ самоуправленіи. Въ большинствѣ городовъ такъ и было. Но все же вопросъ этотъ возбуждался въ думахъ. Мнѣ удалось болѣе

---

[1]) *Головачевъ*: „Десять лѣтъ реформъ“, гл. IV, стр. 226. (Первонач. напеч. въ *Отеч. Запискахъ*).

[2]) *Кіевлянинъ* 1874 г., № 4.

или менѣе ознакомиться съ этимъ движеніемъ въ восемнадцати городахъ [1]).

Въ Петербургѣ вопросъ объ установленіи квартирнаго налога и о дарованіи плательщикамъ его правъ участія въ общественномъ управленіи возбужденъ былъ еще въ 1870 г. Но дума отклонила это предложеніе. Затѣмъ въ 1876 году, въ учрежденной думою комиссіи по пересмотру порядка избранія гласныхъ, одинъ изъ ея членовъ заявилъ о непропорціональности числа избирателей массѣ городского населенія и о равнодушіи къ своему праву городскихъ избирателей. Комиссія предложила думѣ ходатайствовать передъ правительствомъ о дополненіи 17 ст. городового положенія такимъ примѣчаніемъ: «правомъ быть избираемыми, но не избирателями, пользуются также и всѣ лица, окончившія курсъ наукъ въ высшихъ и среднихъ учебныхъ заведеніяхъ гражданскаго и военнаго вѣдомствъ, хотя бы они и не имѣли имущественнаго ценза». Однако, такой пассивный цензъ былъ отвергнутъ думою. Въ третій разъ думѣ въ засѣданіи 12 мая 1882 г. было сдѣлано гласнымъ В. И. Лихачевымъ предложеніе ходатайствовать о распространеніи на русскіе города правъ, установленныхъ для однихъ остзейскихъ городовъ: «допускать къ избранію такъ называемыхъ «литератовъ», т.-е. людей извѣстнаго образовательнаго ценза, при условіи внесенія ими въ теченіе двухъ лѣтъ опредѣленной небольшой платы въ городскую кассу». Это предложеніе не было обсуждено думою, такъ какъ другая городская комиссія, по пересмотру сборовъ въ доходъ города, предложила въ 1882 году (гл. баронъ П. Л. Корфъ) установить прогрессивный квартирный налогъ, со взиманіемъ 2% съ низшихъ квартирныхъ платъ и съ освобож-

[1]) Въ Петербургѣ, Москвѣ, Одессѣ, Кіевѣ, Кишиневѣ, Черниговѣ, Либавѣ, Калугѣ, Ржевѣ, Златоустѣ, Опочкѣ, Бугурусланѣ, Поневѣжѣ, Гороховцѣ, Велижѣ, Гапсалѣ, Гольдингенѣ и Гробинѣ.

деніемъ отъ этого налога квартиръ цѣною до 100—200 руб., и распространить избирательныя права на квартиронанимателей, уплачивающихъ такой налогъ. Дума, отвергнувъ проектъ комиссіи въ засѣданіяхъ 12 января и 9 февраля 1883 года, поручила комиссіи разработать это предложеніе въ подробностяхъ [1]). Это не было осуществлено, главнымъ образомъ, потому, что уже возникалъ вопросъ преобразованія городового положенія 1870 г., хотя петербургская дума должна-бы войти съ своимъ проектомъ въ правительственныя сферы, въ видѣ особаго ходатайства [2]).

Однако, все же петербургская городская дума въ принципѣ признала за квартиронанимателями право не только на пассивный избирательный цензъ, но и на активный.

Въ московской думѣ, также съ самаго введенія городового положенія 1870 г., дебатировался вопросъ о квартирномъ налогѣ и о дарованіи квартирантамъ избирательныхъ правъ. Въ подтвержденіе необходимости этого, гласный Ланинъ, между прочимъ, приводилъ то соображеніе, что введеніе квартирнаго налога съ предоставленіемъ плательщикамъ правъ городскихъ избирателей, «дастъ возможность прійти къ думѣ на помощь новымъ свѣтлымъ обывательскимъ силамъ, которыя до сихъ поръ въ городскихъ выборахъ не участвовали и своего генія, своихъ идей къ дѣлу городского управленія еще не прикладывали» [3]). Однимъ изъ дѣятелей городского московскаго самоуправленія, М. П. Щепкинымъ, внесено было предложеніе привлечь къ платежу въ городскую кассу лицъ, пользующихся всѣми удобствами городской жизни, но не несу-

---

[1]) *Десять лѣтъ с.-петербургскаго городского общественнаго управленія* (1873—1883 гг.), стр. 5.

[2]) Передъ самымъ введеніемъ новаго город. полож. гл. Е. И. Кедринымъ было внесено новое предложеніе по тому же вопросу.

[3]) *Изв. Моск. Гор. Думы за 1887 г.* И. Яповскій и А. Свирщевскій, стр. 5.

щихъ, однако, никакихъ повинностей и не занимающихся торговлею и промысломъ. Это предложеніе московская дума отвергла въ 1878 г., признавъ введеніе квартирнаго налога преждевременнымъ.

Однако въ 1882 году вновь былъ возбужденъ вопросъ о квартирномъ налогѣ, и въ 1886 г. 16 декабря московская дума поручила управѣ выработать основанія этого налога. Выполненіе этого городскимъ головою Алексѣевымъ было предложено приватъ-доцентамъ Императорскаго Московскаго университета, И. Яновскому и А. Свирщевскому. Въ 1887 году ими и былъ составленъ подробный докладъ. Составители доклада, въ доказательство своевременности, справедливости и разумности введенія квартирнаго, въ пользу города, налога, приводили три главныя основанія: увеличеніе городскихъ доходовъ, равномѣрность въ городскомъ обложеніи и расширеніе избирательныхъ правъ.

Ростъ городскихъ расходовъ, вызываемый насущными потребностями благоустроенной городской жизни, заставляетъ изыскивать новые источники обложенія.

Нерѣдко раздаются жалобы на ростъ городскихъ расходовъ. Забывается при этомъ, что ростъ этотъ совершенно обусловливается увеличившимися насущнѣйшими потребностями. Далеко еще нашимъ городамъ до удовлетворенія этихъ потребностей въ вопросѣ призрѣнія бѣдныхъ, народнаго образованія, больничнаго дѣла, организаціи медицинской помощи и, въ особенности, санитарной части, вмѣстѣ съ канализаціей, вмѣстѣ съ упорядоченіемъ скотобойнаго дѣла. Да много еще надо сдѣлать и по отношенію внѣшняго благоустройства городовъ.

Сборъ, какой далъ бы квартирный налогъ, исчисляемый пропорціонально стоимости жилыхъ помѣщеній, съ прогрессивнымъ увеличеніемъ обложенія и съ освобожденіемъ отъ обло-

женія квартиръ незначительной стоимости, признавался необременительнымъ для обывателя Москвы.

Установленіемъ городского квартирнаго налога будетъ достигнута, по мнѣнію докладчиковъ, и равномѣрность въ городскомъ обложеніи. Квартирный налогъ, послѣ подоходнаго, является наиболѣе равномѣрнымъ изъ всѣхъ возможныхъ мѣстныхъ сборовъ (оцѣночнаго, промысловаго и другихъ), такъ какъ «потребность въ жильѣ есть потребность настолько первой важности и настолько растяжимая, что удовлетвореніе ея въ томъ или другомъ объемѣ служитъ въ дѣйствительности прямымъ указаніемъ на ту или иную степень зажиточности лица. И поэтому-то квартирный налогъ во многихъ западноевропейскихъ городахъ служитъ базисомъ мѣстной податной системы» [1]). Теперь большее значеніе пріобрѣтаетъ подоходный налогъ.

Но налогъ съ жилыхъ помѣщеній не только представляется равномѣрнымъ по отношенію къ индивидуальной платежной способности каждаго обывателя. Такой сборъ, вносимый въ городскую кассу, сдѣлаетъ, по мнѣнію докладчиковъ, болѣе равномѣрнымъ существующее обложеніе и въ томъ также отношеніи, что въ этомъ сборѣ примутъ участіе лица, доселѣ не вносящія въ пользу города прямыхъ платежей; лица эти далеко не могутъ считаться несостоятельными, а скорѣе могутъ быть причислены къ зажиточному классу [2]).

---

[1]) *Изв. Моск. Гор. Думы за 1887 г.* Докладъ, стр. 21—22.

[2]) Общая доходность города Москвы опредѣляется въ докладѣ въ 145 мил. руб., изъ этой суммы падаетъ:

на обложенныхъ сборами	83,4 мил.	или	57,5%
„ зажиточныхъ, но не обложенныхъ .	42,6 „	„	29,4%
„ неспособныхъ къ обложенію . . .	19,0 „	„	13,1%

Такимъ образомъ, не обложена прямыми сборами въ пользу города почти одна треть всѣхъ доходовъ московскаго городского населенія,—доходовъ, получаемыхъ людьми зажиточными. Ibid., стр. 25.

Наконецъ, введеніе квартирнаго налога вызывается, по мнѣнію составителей доклада московской управы, необходимостью расширенія круга лицъ, имѣющихъ право быть избирателями.

Такого расширенія заставляетъ желать отсутствіе интереса къ городскимъ дѣламъ, замѣчаемое среди городскихъ избирателей. По городовому положенію 1870 года избирательнымъ правомъ пользуются только два слоя городского населенія: торговопромышленный и домовладѣльческій. Но и этотъ послѣдній въ настоящее время пріобрѣтаетъ характеръ промышленный. Среда, въ какой живутъ эти избиратели, не развиваетъ глубокаго общественнаго интереса, прежде всего вслѣдствіе незначительнаго уровня интеллигентности.

Недостаточное развитіе общественнаго интереса среди избирателей дѣлаетъ невозможнымъ осуществленіе многихъ мѣропріятій, которыя имѣютъ цѣлью общее благо всего городского населенія. «Составъ городского собранія не заключаетъ въ себѣ элемента, нужнаго для проведенія мѣръ противъ дороговизны, такъ какъ этотъ составъ слагается изъ двухъ классовъ: домовладѣльцевъ, которымъ выгодно вздорожаніе квартиръ, и торговопромышленниковъ, которымъ выгодна дороговизна припасовъ» [1]).

Приводя эти и другіе мотивы необходимости установленія квартирнаго городского налога, составители доклада предполагали возможнымъ начинать взиманіе налога съ квартиръ съ годовою платою въ 240 рублей. Ежегодный доходъ, какимъ обладаютъ занимающіе квартиры такой стоимости, составители доклада опредѣляли въ 1,200 рублей.

«Такой доходъ соотвѣтствуетъ жалованью чиновника, которому его начальство довѣряетъ отвѣтственныя дѣла, или

---

[1]) Ibid., стр. 41.

вознагражденію, получаемому отъ частныхъ лицъ и обществъ вполнѣ знающими свое дѣло спеціалистами».

Приравнивая получающихъ личнымъ трудомъ 1,200 руб. въ годъ къ владѣльцамъ недвижимымъ имуществомъ и къ занимающимся торговлею, составители доклада исчисляли, что домовладѣльцы и торговцы, чтобы получить доходъ въ 1,200 руб., должны обладать: первые — недвижимою собственностью въ 17—20 тысячъ рублей, а вторые — оборотнымъ капиталомъ въ 60,000 рублей [1]).

Налогъ проектировался прогрессивно-пропорціональный, отъ $^1/_4\%$ съ квартиръ стоимостью въ 240—270 руб. до 5% съ квартиръ въ 6,000 руб. Проектъ этотъ, такъ детально разработанный, не былъ, однако, приведенъ въ исполненіе. Московская дума не ходатайствовала предъ правительствомъ о введеніи квартирнаго налога.

Не доведено до желательнаго конца дѣло о привлеченіи квартиронанимателей въ полноправное городское общество и въ г. Черниговѣ. Возникъ этотъ вопросъ здѣсь въ 1875 году. Въ докладѣ управы предлагался минимумъ годовой квартирной платы, съ какой можно было бы взимать налогъ, въ 50 руб., при 1% налога съ этой платы, 2%—съ 200 руб., 3%—съ 400 руб. и 4%—съ 500 руб. и выше. Руководствуясь тѣмъ, что по городовому положенію 1870 г. платежъ налога въ городскую кассу предоставляетъ уплачивающимъ избирательныя права, управа г. Чернигова предлагала и квартирантамъ, платящимъ налогъ, даровать избирательныя права. «Неправильно думаютъ,—говорится въ докладѣ управы,—что квартиранты, представляя по большей части подвижное населеніе города, ничѣмъ тѣсно не связанное съ его интересами, являются будто бы только временными его жильцами, мало за-

---

[1]) Ibid., стр. 42—43.

интересованными въ послѣдствіяхъ мѣръ, предпринимаемыхъ по городскому хозяйству». Напротивъ, по мнѣнію черниговской городской управы, годовые съемщики квартиръ, прожившіе въ городѣ не менѣе двухъ лѣтъ, являются, не менѣе другихъ разрядовъ городскихъ жителей, осѣдлымъ и состоятельнымъ. Дума не рѣшила ни за, ни противъ, постановивъ отложить разсмотрѣніе управскаго доклада на мѣсяцъ, оказавшійся, однако, весьма продолжительнымъ. Докладъ канулъ было въ воду. Черезъ шесть лѣтъ, въ 1881 году, онъ опять всплылъ въ черниговской думѣ. Посыпались горячія возраженія, указанія, что квартиранты подавятъ своею численностью домовладѣльческую и торговопромышленную группы избирателей. Послѣ же заявленія, что квартирантовъ-избирателей окажется не болѣе одной трети, черниговская дума постановила, большинствомъ 23 голосовъ противъ 7, признать желательнымъ введеніе квартирнаго налога, единогласно—предоставить плательщикамъ права городскихъ избирателей и выбрать особую комиссію для составленія детальнаго проекта ходатайства. На этомъ вопросъ о дарованіи квартиронанимателямъ избирательнаго права въ черниговской думѣ и остановился. Ходатайства не было [1]).

Въ другихъ городахъ, однако, дѣло не остановилось на передачѣ его для разработки въ комиссію. Были, напротивъ, поданы соотвѣтствующія ходатайства.

Такъ было въ кіевской, кишиневской, калужской, одесской и др. думахъ. Въ Кіевѣ вопросъ о дарованіи квартирантамъ избирательныхъ правъ возникъ также весьма давно, въ 1873—74 годахъ. Финансовая комиссія, подъ предсѣдательствомъ гл. Бунге, составила проектъ квартирнаго налога, со взиманіемъ 1% съ квартирныхъ платъ въ 300—600 руб., а съ квартирныхъ платъ высшихъ нормъ также по 1% съ 600 руб.,

[1]) *Записка сен. А. Половцева о сост. общ. гор. упр. и хоз. въ Черниговск.*, стр. 340—345.

съ прибавленіемъ 2% за суммы высшія. Уплачивающимъ налогъ предоставлялись избирательныя права. Дума ходатайствовала предъ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, которое, однако, отклонило это ходатайство по недостаточности доставленныхъ данныхъ и неразработанности проекта. Въ 1876 году кіевская дума вновь ходатайствовала о введеніи этого налога и расширеніи избирательныхъ правъ, прося разрѣшенія ввести квартирный налогъ временно, такъ какъ детальная разработка проекта и данныхъ требуетъ не менѣе 2—3 лѣтъ. Но и это ходатайство также было отклонено министерствомъ [1]). Нѣсколько иную судьбу имѣли неоднократныя ходатайства кишиневской городской думы. Первое ходатайство этой думы, 1878 года, хотя и было признано министерствомъ внутреннихъ дѣлъ разработаннымъ въ достаточной степени, однако было имъ отклонено, такъ какъ, по мнѣнію министерства, введеніе новаго налога не вызывается неотразимыми причинами. Не болѣе посчастливилось вторичному ходатайству кишиневской думы (1882 г.): и министерство финансовъ не встрѣчало препятствій во введеніи новаго налога, указавъ только на необходимость понизить 10%-ное обложеніе до 5%, и министерство внутреннихъ дѣлъ также соглашалось дать этому ходатайству думы дальнѣйшее движеніе, т.-е. внести его на обсужденіе государственнаго совѣта. Однако на этомъ дѣло и остановилось [2]).

Рядъ ходатайствъ о томъ же другихъ городскихъ думъ, какъ калужской (1872 г.), ржевской (1872 г.), златоустовской (1878 г.) былъ отклоненъ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ за недостаточностью разработки проекта взиманія квартирнаго налога. Ходатайства другихъ думъ, какъ опоченской

---

[1]) *Записка сен. А. Половцева о сост. общ. гор. упр. и хоз. въ Кіевской губ.* ч. I, стр. 256—265.

[2]) *Сводъ ходатайствъ. Мат. Каханов ской ком.*

(1884 г.), поневѣжской (1880—81 г.), гороховецкой (1881—1882 г.) также не получили необходимаго движенія, такъ какъ министерство то находило, что квартирный сборъ окажется весьма незначительнымъ, то указывало, что оцѣночный сборъ съ недвижимыхъ имуществъ не доведенъ до максимальныхъ предѣловъ [1]).

На тѣхъ же мотивахъ было отклонено министерствомъ внутреннихъ дѣлъ и ходатайство бугурусланской думы. Съ тѣмъ, какъ возникло ходатайство этой думы, не мѣшаетъ познакомиться, такъ какъ по этому примѣру можно видѣть, чѣмъ же собственно вызывались подобныя ходатайства незначительныхъ городовъ. Когда вводилось въ Бугурусланѣ городовое положеніе 1870 года, былъ составленъ избирательный списокъ. Число всѣхъ городскихъ избирателей опредѣлилось въ 452 человѣка, изъ которыхъ 396 человѣкъ получили избирательное право по владѣнію недвижимою собственностью и 56—по торговымъ документамъ; но въ дѣйствительности избирателей изъ торговаго класса оказалось въ болѣе значительномъ числѣ, до одной трети (149), такъ какъ среди домовладѣльцевъ многіе занимаются торговлею. По сословіямъ избиратели г. Бугуруслана распредѣлялись такъ: дворянъ, чиновниковъ, духовенства 50 изб. или 10%, купцовъ и потомственныхъ гражданъ 69 изб. или 16%, мѣщанъ, крестьянъ и солдатъ 333 изб. или 74%.

Такое ничтожное представительство первой группы и побуждало бугурусланскую городскую думу представить въ министерство свое ходатайство о введеніи въ пользу города сбора съ квартиръ (10%). «Установленіе этого налога,—говоритъ дума,—усиливая средства города, дастъ ему возможность восполнить составъ новаго управленія образованными людьми

---

[1]) Ibid.

изъ разряда нанимателей квартиръ, которые нынѣ, не участвуя во взносѣ въ городскую кассу, не имѣютъ и права голоса во вновь учрежденномъ городскомъ управленіи» [1]).

Но были и такія ходатайства городскихъ думъ, по этому вопросу, которыя дошли до государственнаго совѣта. Такую судьбу имѣло ходатайство о введеніи квартирнаго налога, возбужденное одесскою городскою думою. Въ 1876 году тогдашнимъ одесскимъ городскимъ головою, Н. Новосельскимъ, былъ составленъ проектъ этого налога, необходимость котораго вызывалась недостаточностью средствъ города для удовлетворенія городскихъ нуждъ, постояннымъ дефицитомъ въ городскомъ бюджетѣ, невозможностью увеличенія оцѣночнаго сбора, безъ того уже обременительнаго для владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ, взиманіемъ другихъ сборовъ уже въ высшемъ размѣрѣ. Налогъ этимъ проектомъ устанавливается прогрессивный, съ квартиръ стоимости въ 300 руб. взимается 3% и въ 2,000 руб.—10%. Исчислялось, что такой налогъ дастъ городской кассѣ до 210 тыс. руб. [2]). Установленіе этого налога, полагалъ Н. Новосельскій, не вызоветъ среди квартиронанимателей недовольства, если только имъ будутъ даны избирательныя права.

Предложеніе объ установленіи квартирнаго налога, послѣ цѣлаго ряда преній, было принято одесскою думою, въ засѣданіи 25 февраля 1877 г., единогласно; причемъ, по предложенію гласнаго Яхненко, было постановлено начинать взиманіе налога съ квартиръ цѣною въ 120 руб. въ годъ (26 голосовъ противъ 10). При обсужденіи о квартирномъ налогѣ былъ возбужденъ и вопросъ о дарованіи уплачивающимъ этотъ налогъ правъ городскихъ избирателей. Гласный Сунди выска-

---

[1]) *Самарск. Губ. Вѣд.* 1871 г., №№ 7 и 127.

[2]) Проектъ Н. Новосельскаго.

залъ по этому вопросу, что министръ внутреннихъ дѣлъ, согласно ст. 135 и п. 5 Высочайше утвержденнаго мнѣнія государственнаго совѣта 16 іюня 1870 г., самъ входитъ при установленіи квартирнаго налога съ представленіемъ о дарованіи этимъ лицамъ избирательныхъ правъ, и поэтому думѣ нѣтъ надобности представлять какія-либо соображенія. Но послѣ замѣчаній, сдѣланныхъ нѣкоторыми гласными, городской голова заявилъ, что вопросъ этотъ, какъ только будетъ разработанъ, внесется управою на обсужденіе думы [1]).

Ходатайство одесской городской думы о введеніи квартирнаго налога было также отклонено министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, которое, «отдавая полную справедливость цѣлесообразности, въ общемъ видѣ, проекта городской думы, затруднялось дать этому ходатайству ходъ въ установленномъ порядкѣ, такъ какъ находило, что возможно уничтожить дефицитъ города существующими средствами». «Но впослѣдствіи, говорится въ *Вѣдомостяхъ Одесскаго Городского Общ. Управленія* (1890 г., № 22), ходатайство о квартирномъ налогѣ доходило до разсмотрѣнія государственнаго совѣта, но не получило дальнѣйшаго движенія, въ виду тѣхъ соображеній, что необходимо сохранять новые источники для будущихъ потребностей города и что установленіе новыхъ для города налоговъ должно быть совершаемо съ особою осмотрительностью, такъ какъ правительствомъ изыскиваются способы къ облегченію податной тягости менѣе состоятельныхъ плательщиковъ». Однако одесская дума продолжала настойчиво добиваться осуществленія задуманной цѣли.

Въ 1882 году въ одесской думѣ былъ вновь возбужденъ вопросъ о квартирномъ налогѣ. Членъ управы Р. Л. Хари представилъ докладъ, въ которомъ, между прочимъ, приведено

---

[1]) *Вѣдомости Одесск. Гор. Общ. Упр.* 1877 г., №№ 23, 24, 25.

такое мнѣніе тогдашняго министра финансовъ: «едва ли не самымъ удобнымъ способомъ, къ увеличенію городскихъ средствъ, служилъ бы квартирный налогъ, такъ какъ онъ не только могъ бы быть распредѣленъ между плательщиками съ большею равномѣрностью, причемъ лица, пользующіяся меньшими удобствами въ квартирномъ отношеніи, подлежали бы и уменьшенному обложенію; но, вмѣстѣ съ тѣмъ, налогъ сей содѣйствовалъ бы привлеченію къ участію въ городскомъ управленіи многихъ образованныхъ лицъ; единственное неудобство, представляемое квартирнымъ налогомъ,—участіе въ выборахъ лицъ, не имѣющихъ прочной осѣдлости,—могло бы быть устранено распространеніемъ избирательнаго права лишь на тѣхъ изъ квартирантовъ, которые имѣютъ въ городахъ постоянное мѣстожительство» [1]).

Дума согласилась съ этимъ докладомъ. Это возобновленное ходатайство также было оставлено министерствомъ внутреннихъ дѣлъ безъ удовлетворенія согласно мнѣнію, высказанному временнымъ генералъ-губернаторомъ (ген. отъ инф. Роопомъ), который «не призналъ соображенія думы достаточно основательными и не видѣлъ необходимости въ установленіи проектируемаго налога, надобность въ которомъ можетъ встрѣтиться только въ будущемъ».

Въ 1890 году одесская городская управа, при городскомъ головѣ В. Лигинѣ, по докладу того же члена управы, Р. Л. Хари, постановила просить думу о возобновленіи ходатайства объ установленіи квартирнаго налога [2]). На этомъ дѣло и остановилось.

Такъ, всѣ начинанія городскихъ думъ по вопросу о ввe-

[1]) Докладъ Р. Л. Хари, стр. 3. *Вѣд. Одесск. Гор. Общ. Упр.* 1882 г., № 90

[2]) *Вѣд. Одесск. Гор. Общ. Упр.* 1890 г., № 22. На тѣхъ же мотивахъ, по какимъ было отклонено министерствомъ ходатайство гор. Одессы, не были уважены также ходатайства думъ Либавы, Гапсаля, Гольдингена, Гробина, Газенпота, Россіенъ, Велижа. *Мат. Кахан. ком.*

деніи квартирнаго налога и дарованіи уплачивающимъ налогъ избирательныхъ правъ не осуществились. Если и можно согласиться съ тѣмъ, неоднократно высказываемымъ мнѣніемъ, что большинство городскихъ думъ по самому своему составу не будутъ ходатайствовать о допущеніи въ свою среду элементовъ не изъ домовладѣльческаго и не изъ торговопромышленнаго слоя населенія, то съ оговоркою.

Вѣрнѣе, если бы хотя одно такое ходатайство было удовлетворено, то и другія городскія думы не замедлили бы подачею своихъ ходатайствъ. Среди думскихъ дѣятелей не мало лицъ, которыя убѣждены въ необходимости оживленія состава думъ образованнымъ элементомъ. Еще болѣе такихъ думъ, которыя сознаютъ всю необходимость въ установленіи квартирнаго налога, руководствуясь очевидною недостаточностью городскихъ средствъ.

Напрасно также, намъ кажется, высказывалось опасеніе возбудить недовольство среди городского населенія введеніемъ городского квартирнаго налога. Послѣ разработки этого вопроса въ городскихъ думахъ, послѣ цѣлаго ряда ходатайствъ думъ о введеніи въ пользу города квартирнаго налога, министерство финансовъ достигло установленія государственнаго квартирнаго налога. Министерство финансовъ также было озабочено возможностью возбужденія недовольства въ населеніи новымъ налогомъ. Оно старалось установить такой способъ взиманія, который бы менѣе всего порождалъ среди нихъ недовольство, чтобы «самый способъ показывалъ бы объ уравнительности и соотвѣтствіи налога къ различному достатку квартиронанимателей». Это было необходимо, по мнѣнію министерства финансовъ, чтобы «не усиливать существующее и такъ въ сильной степени оппозиціонное отношеніе общества къ правительственнымъ мѣропріятіямъ» [1]).

[1]) Предст. министра фин. въ гос. сов. о государст. квар. налогѣ. Подробн. излож. ход-въ думъ о гор. кв. нал. показываетъ полную подготовку думами введенія гос. кв. нал.

Но чего хотѣлось избѣжать министерству финансовъ, то именно и произошло. Введеніе квартирнаго налога породило массу неудовольствій, пререканій, однако вызванныхъ не тѣмъ, что увеличили и такъ въ достаточной мѣрѣ существующую тяготу населенія, податныя силы котораго значительно умалились съ расширеніемъ косвенныхъ налоговъ, при увеличивавшейся дороговизнѣ жизни. Скорѣе всего и болѣе всего введеніе квартирнаго налога вызвало недовольство не способомъ взиманія, а тѣмъ, что съ установленіемъ государственнаго квартирнаго налога не было даровано плательщикамъ права на участіе въ общественныхъ дѣлахъ.

ГЛАВА IV.

Каховская комиссія.

Неудовлетворительность городскихъ избирательныхъ порядковъ, введенныхъ положеніемъ 1870 года, была констатирована и въ сенаторскихъ ревизіяхъ начала 80-хъ годовъ. Какъ на одинъ изъ главныхъ недостатковъ избирательнаго ценза этого положенія указывалось на совершенную недостаточность числа избирателей сравнительно съ общимъ числомъ всего городского населенія. Такъ, въ городѣ Кіевѣ отношеніе числа избирателей ко всему населенію выразилось только въ 3%. Другимъ недостаткомъ было полное равнодушіе избирателей къ своему праву, ихъ повсемѣстно наблюдаемый абсентеизмъ. Въ томъ же Кіевѣ число неявившихся на выборы избирателей доходило до 83%. Въ чемъ же должны состоять средства для прекращенія такого ненормальнаго явленія? Въ той же запискѣ сенатора А. Половцева, откуда мы почерпали вышеуказанныя данныя относительно г. Кіева, приво-

дится мнѣніе новгородсѣверскаго городского головы Т. К. Коссовскаго, что для уничтоженія всѣхъ недостатковъ городского самоуправленія необходимо «дать болѣе широкій доступъ въ избирательныя собранія образованному классу городскихъ жителей» [1]).

На это же указывалось и въ мнѣніи городского головы г. Воронежа,—въ мнѣніи, приведенномъ въ запискѣ сенатора С. Мордвинова. «Безспорно,—говоритъ голова, — что участіе лицъ, опытныхъ въ практическихъ дѣлахъ (т.-е. торговцевъ и промышленниковъ), не можетъ считаться вовсе безполезнымъ въ городскомъ представительствѣ, но городскому управленію принадлежатъ также заботы и о такихъ нематеріальныхъ нуждахъ, какъ общественное здравіе, внѣшнее благоустройство города, народное образованіе, устройство театровъ, музеевъ, библіотекъ и т. п.; поэтому едва-ли возможно отрицать, что участіе въ этихъ дѣлахъ людей свѣдущихъ и образованныхъ представляется въ высшей степени необходимымъ; въ составъ же настоящихъ жителей города Воронежа входитъ не мало лицъ съ высшимъ образованіемъ, принадлежащихъ къ сословіямъ судебному, медицинскому, педагогическому и т. д.».

О томъ же говорится и въ мнѣніи городского головы г. Тамбова (въ той же запискѣ). «Образованное населеніе города—учителя среднихъ и низшихъ учебныхъ заведеній, чины судебнаго и другихъ вѣдомствъ, лица свободныхъ профессій (врачи, адвокаты и т. п.) устраняются отъ участія въ городскомъ управленіи, а между тѣмъ всѣ эти лица получили высшее или среднее образованіе, живутъ въ городахъ десятки лѣтъ и, конечно, при своемъ умственномъ развитіи могли бы оказать значительную пользу городскимъ учрежденіямъ».

---

[1]) Записка сен. А. Половцева о сост. общ. гор. упр. и хоз. въ Кіевской губ., стр. 59 и 117, и Черниговской губ., стр. 163.

«Интеллигентный классъ, — говоритъ кирсановскій городской голова,—который можно найти въ каждомъ уѣздномъ городѣ, въ лицѣ чиновниковъ, врачей, адвокатовъ, священниковъ и т. п., почти устраненъ отъ всякаго участія въ городскихъ дѣлахъ».

Практическія мѣропріятія городскихъ головъ, указывающихъ на существующее господство въ городскомъ управленіи торговопромышленнаго класса, сводились къ предложенію даровать избирательное право всѣмъ лицамъ, получившимъ высшее или среднее образованіе, при 2—3-лѣтнемъ пребываніи въ городѣ, хотя бы они не владѣли никакимъ имуществомъ.

Раздѣляя въ принципѣ мнѣнія этихъ городскихъ головъ и утверждая, что квартиронаниматели уже вносятъ сборы въ городскую кассу въ формѣ косвенныхъ налоговъ и путемъ переложенія домовладѣльцами городскихъ сборовъ, ревизіонный сенаторъ С. Мордвиновъ предлагалъ «обновить и улучшить составъ думы расширеніемъ избирательныхъ правъ на квартиронанимателей», проживающихъ въ городѣ не менѣе двухъ лѣтъ и платящихъ за свою квартиру въ гг. Воронежѣ и Тамбовѣ не менѣе 300 р. въ годъ, а въ уѣздныхъ 200 р., со внесеніемъ ихъ въ избирательный списокъ I-го разряда и съ установленіемъ пассивнаго образовательнаго ценза для всѣхъ гласныхъ [1]).

«Власть въ городахъ, — говоритъ С. Мордвиновъ во всеподданнѣйшемъ отчетѣ, — до сего времени находится въ рукахъ необразованнаго, а въ уѣздныхъ городахъ весьма еще грубаго купеческаго сословія, къ тому же и весьма равнодушнаго къ городскимъ интересамъ; большее участіе образованныхъ классовъ въ городскомъ самоуправленіи вызывается какъ справедливостью, такъ и пользою самихъ городовъ, но сему

---

[1]) Записка сенатора С. Мордвинова, стр. 2 и 22.

препятствіемъ служитъ то обстоятельство, что положеніе 1870 г., исключаетъ изъ числа избирателей жителей, не владѣющихъ собственностью, хотя эти лица, живя въ городѣ по служебнымъ или инымъ отношеніямъ и нанимая постоянно квартиру, столько же заинтересованы въ благосостояніи города, какъ и остальные жители».

Матеріалы сенаторскихъ ревизій, какъ извѣстно, служили предметомъ обсужденій Высочайше учрежденной особой комиссіи для составленія проектовъ мѣстнаго управленія, подъ предсѣдательствомъ М. С. Каханова. Первоначальные проекты разрабатывались въ особомъ совѣщаніи [1]). Прежде всего совѣщаніе обратило вниманіе на полное несоотвѣтствіе городскихъ избирательныхъ собраній населенію городовъ какъ въ количественномъ, такъ и въ качественномъ отношеніи, «такъ какъ не только представляется крайне недостаточнымъ число избирателей по отношенію къ общему числу городскихъ жителей, но къ тому же въ число избирателей не входятъ многіе изъ самыхъ состоятельныхъ и очень мало изъ числа образованныхъ обывателей».

Отказавшись отъ принятаго въ положеніи 1870 года, опредѣляющаго избирательное право, принципа платежа въ пользу городской кассы и признавъ введеніе городского квартирнаго налога правомъ городскихъ учрежденій, а не обязанностью, совѣщаніе, въ опредѣленіи избирательнаго права, остановилось на «признакахъ вѣроятнаго соединенія дѣйствительной состоятельности съ извѣстною долей образованія». Такихъ «признаковъ» совѣщаніе установило четыре: а) владѣніе въ городѣ недвижимымъ имуществомъ не ниже опредѣленной стои-

---

[1]) Въ разработкѣ проекта о город. самоупр. принимали участіе: М. С. Кахановъ, М. Е. Кавалевскій, П. П. Семеновъ, С. А. Мордвиновъ, А. А. Половцевъ, Ѳ. Л. Барыковъ, И. Н. Дурново, И. Е. Андреевскій и П. А. Ваганов.

мости, б) содержаніе торговаго или промышленнаго заведенія не ниже опредѣленнаго размѣра, в) взятіе въ городѣ купеческаго свидѣтельства и г) наемъ на свое имя квартиры за плату опредѣленнаго годового размѣра. «Каждый изъ этихъ признаковъ, по мнѣнію совѣщанія, составляетъ достаточное ручательство въ соотвѣтствіи удовлетворяющихъ онымъ лицъ разумнымъ требованіямъ избирателей». Величина ценза, по проекту совѣщанія, устанавливается думами въ предѣлахъ, опредѣленныхъ въ законѣ для различнаго разряда городовъ, съ утвержденіемъ такихъ постановленій проектируемыми «присутствіями» губернскаго правленія и съ правомъ обжалованія на общихъ основаніяхъ. Избиратели составляютъ три отдѣльныя избирательныя собранія: 1) владѣльцевъ недвижимаго имущества, 2) купцовъ и торговцевъ и 3) квартирантовъ. Каждое избирательное собраніе выбираетъ равное число гласныхъ. При многочисленности какой-либо группы избиратели раздѣляются на территоріальные участки, а по малочисленности той или иной группы устанавливается не три, а два избирательныхъ собранія [1]).

Этотъ выработанный совѣщаніемъ проектъ обсуждался въ комиссіи, куда были приглашены также и свѣдующіе люди [2]). По вопросу о привлеченіи квартиронанимателей къ участію

---

[1]) Оч. предпол. большинства членовъ совѣщанія, стр. 27 и полож. объ устройствѣ мѣст. упр., ст. 20, стр. 22.

[2]) Комиссію составляли: предсѣд. М. С. Каханов; члены: а) по назначенію и соглашенію съ подлежащими вѣдомствами: гр. П. А. Шуваловъ, гр. К. И. Паленъ, Г. П. Галаганъ, Ѳ. В. Оржевскій, Ѳ. М. Маркусъ, П. П. Семеновъ, С. А. Мордвиновъ, Ѳ. Л. Барыковъ, И. И. Шамшинъ кн. М. С. Волконскій, И. Г. Принтцъ, П. Н. Николаевъ, И. Е. Андреевскій С. Л. Ольхинъ, М. А. Домонтовичъ, П. А. Аннинъ, И. А. Вагановъ и А. Н. Кислинскій; б) по приглашенію изъ числа мѣстныхъ дѣятелей А. В. Богдановичъ, А. К. Анастасіевъ, Г. В. Кондоиди, А. Е. Заринъ, Д. А Наумовъ, И. А. Горчаковъ, кн. Л. Н. Гагаринъ, С. С. Бехтѣевъ, А. Д. Пазухинъ, И. И. Глазуновъ и В. И. Лихачевъ.

въ городскихъ дѣлахъ высказались противъ: А. Д. Пазухинъ, А. Е. Заринъ, С. С. Бехтѣевъ, Г. В. Кондоиди, А. К. Анастасіевъ, кн. Л. Н. Гагаринъ, Д. А. Наумовъ, А. В. Богдановичъ, т.-е. восемь изъ одиннадцати свѣдущихъ лицъ. Къ этимъ восьми присоединились также и члены гр. К. П. Паленъ, П. В. Оржевскій и А. И. Кислинскій. Противниками дарованія квартирантамъ избирательныхъ правъ приводились слѣдующія возраженія. Во-первыхъ, квартиранты не могутъ быть признаны коренными и осѣдлыми жителями города, почему дарованіе имъ избирательнаго права нарушило бы, по мнѣнію противниковъ, основное начало городового положенія. Во-вторыхъ, квартиранты не представляются имъ элементомъ болѣе, чѣмъ домовладѣльцы, развитымъ и способнымъ болѣе чутко относиться къ вопросамъ общественнаго блага. Въ-третьихъ, взглядъ на квартиронанимателей,—говорятъ противники расширенія городского представительства,—какъ на образованный и состоятельный классъ городского населенія, можетъ быть признанъ болѣе или менѣе правильнымъ только по отношенію къ населенію столицъ и другихъ большихъ городовъ; большинство же провинціальныхъ городовъ, гдѣ всякій, по ихъ мнѣнію, сколько-нибудь состоятельный обыватель обзаводится собственнымъ домомъ, а квартиры нанимаются по большей части бѣднымъ людомъ, классъ квартиронанимателей, говорятъ они, не составляетъ образованной части городского населенія. Противниками правъ квартиро-хозяевъ было высказано мнѣніе, что «улучшеніе городского дѣла можно ожидать не отъ прибавленія къ городскимъ избирателямъ новыхъ элементовъ, а единственно отъ устраненія тѣхъ обстоятельствъ, кои служатъ причиною уклоненія лучшихъ людей отъ участія въ избирательныхъ собраніяхъ и каковыя обстоятельства были бы совершенно уничтожены при организаціи городскихъ избирательныхъ собраній на сословномъ началѣ» (А. Д. Пазухинъ)

и что «кругъ нынѣшнихъ (по полож. 1870 г.) избирателей долженъ бы быть сужень путемъ устраненія отъ выборовъ случайнаго и посторонняго городу элемента, для чего надлежало бы устранить отъ выборовъ всѣхъ лицъ, составляющихъ 3-й разрядъ избирателей, отбросить этотъ разрядъ, какъ ненужный балластъ, а первые два разряда просѣять» (С. С. Бехтѣевъ). Изъ этихъ словъ очевидно, что скрытымъ или, вѣрнѣе, едва прикрытымъ мотивомъ многихъ, не желавшихъ введенія квартиронанимателей въ городскія избирательныя собранія, было одно только реакціонное и притомъ раздраженное чувство. Находясь подъ вліяніемъ предвзятой тенденціи, либо возстановить старый сословный строй даже и въ городѣ, либо, сокративъ число избирателей, уничтожить самоуправленіе, они забыли, что сами же признаютъ квартиронанимателей въ большихъ городахъ классомъ образованнымъ и состоятельнымъ, а въ подкрѣпленіе положенія, что въ небольшихъ городахъ всѣ состоятельные квартиранты обращаются въ домовладѣльцевъ или же остаются бѣднымъ и необразованнымъ людомъ, не привели никакихъ доказательствъ и основаній.

Но въ комиссіи восторжествовало болѣе прогрессивное начало и болѣе правильное и справедливое мнѣніе. Предсѣдатель (М. С. Кахановъ), трое мѣстныхъ дѣятелей (И. А. Горчаковъ, И. И. Глазуновъ и В. И. Лихачевъ) и девять членовъ по назначенію Г. П. Галаганъ, Ѳ. М. Маркусъ, П. П. Семеновъ, С. А. Мордвиновъ, Ѳ. Л. Барыковъ, И. И. Шамшинъ, Н. Г. Принтцъ, И. Е. Андреевскій и П. А. Аннинъ) высказались за допущеніе квартиронанимателей въ городскія избирательныя собранія, однако, при условіи платежа въ пользу города квартирнаго налога болѣе или менѣе высокаго размѣра. Дарованіе избирательныхъ правъ квартиронанимателямъ, по мнѣнію защитниковъ такого предложенія, расширило бы городское представительство такими элементами городского населенія, которые

весьма близко подходятъ къ домовладѣльцамъ, какъ «постоянно проживающіе въ городѣ въ нанятыхъ на свое имя квартирахъ», и которые будутъ сознательно относиться къ городскимъ дѣламъ, какъ «слой общества, обладающій извѣстнымъ образовательнымъ и нравственнымъ цензомъ». «Положеніе это,— говорили защитники интересовъ квартирантовъ, — безусловно вѣрное относительно столицъ и болѣе значительныхъ городовъ, примѣнимо и къ небольшимъ провинціальнымъ нашимъ городамъ, гдѣ, наприм., служащіе, стоящіе по образовательному своему цензу на уровнѣ не ниже уровня лучшей части городского общества, рѣдко обладаютъ собственными домами». Затѣмъ устанавливалось такое положеніе: «въ городѣ связь лица съ мѣстомъ и заинтересованность его въ ходѣ городского управленія отнюдь не возникаетъ изъ владѣнія какою-либо недвижимостью, какъ въ уѣздѣ, а вызывается постояннымъ жительствомъ лица въ данномъ центрѣ, такъ какъ городъ есть средоточіе общественной жизни и интересовъ цѣлаго округа». Поэтому-то проживающій въ городѣ квартиронаниматель не есть пришлый, неосѣдлый и некоренной элементъ городского населенія. Въ комиссіи было предложено даровать избирательное право не по платежу квартирнаго налога, а по найму квартиры не ниже опредѣленнаго размѣра (П. П. Семеновъ, С. А. Мордвиновъ, Ѳ. Л. Барыковъ и И. Е. Андреевскій). Введеніе же квартирнаго налога предоставлялось самимъ думамъ. Противъ этой факультативности высказался В. И. Лихачевъ, говоря, что такія ходатайства думъ будутъ отсутствовать. Изъ дальнѣйшаго хода преній можно заключить, что комиссія все же пришла къ положительному рѣшенію вопроса о привлеченіи квартиро-нанимателей къ разряду полноправныхъ горожанъ [1]). Но, предоставивъ факультативно думамъ установ-

---

[1]) Журналъ комиссіи № 18. Засѣд. 4 и 11 апрѣля 1885 г. стр. 8, 9, 14—19.

леніе квартирнаго налога и признавъ условіемъ дарованія квартирантамъ избирательныхъ правъ платежъ этого налога, комиссія, не на много улучшила бы дѣло; особое совѣщаніе выработало болѣе разумные проекты сравнительно съ предположеніями комиссіи, которая къ тому же высказалась за сохраненіе столь печальной трехразрядной системы по величинѣ платежей, отклонивъ проектированныя совѣщаніемъ три избирательныхъ собранія, организуемыя по классовымъ интересамъ, что все же лучше прежней системы [1]).

ГЛАВА V.

Губернскія совѣщанія.

Проекты улучшенія избирательной системы, появлявшіеся время отъ времени въ печати, ходатайства городскихъ думъ о привлеченіи квартиронанимателей къ участію какъ въ несеніи городскихъ расходовъ, такъ и въ городскомъ управленіи, обсужденіе этихъ же вопросовъ въ Кахановской комиссіи, должны были обратить вниманіе министерства внутреннихъ дѣлъ при выработкѣ проекта новаго городового положенія.

Министерство внутреннихъ дѣлъ, желая ближе ознакомиться со взглядами городскихъ обществъ, запросило отъ губернаторовъ ихъ заключенія, между прочимъ, и по вопросу объ избирательной системѣ, причемъ эти заключенія они должны были представить послѣ совѣщаній съ приглашенными лицами, «близко стоящими къ городскому дѣлу или могущими по своимъ познаніямъ принести пользу въ сужденіяхъ по оному».

---

[1]) *Вѣстникъ Европы* 1890 г., № 12, и 1887 г., № 12, „Внутр. Обозр.“.

Однако министерство, получивъ только одни заключенія губернаторовъ, не могло узнать, что ему доставлено: мнѣнія-ли представителей администраціи или же взгляды на возбужденный вопросъ мѣстныхъ дѣятелей.

Къ сожалѣнію, министерство внутреннихъ дѣлъ не рѣшилось обратиться прямо и непосредственно къ городскимъ общественнымъ учрежденіямъ. Оно не довѣряло дѣйствовавшимъ на основаніи закона двадцать лѣтъ органамъ общественнаго городского самоуправленія. Однако это министерство принуждено было все-таки обратиться къ общественному содѣйствію и организовало это содѣйствіе безъ однообразнаго плана, не выработавъ правильной организаціи совѣщаній съ общественными силами. Значительную пользу принесъ бы запросъ всѣхъ думъ о замѣченныхъ министерствомъ или самими думами недостаткахъ городового положенія 16 іюля 1870 года. При этомъ слѣдовало бы поставить категорически думамъ прямой вопросъ: желаютъ ли думы распространенія избирательныхъ правъ на квартирантовъ, и просить городскія думы дать на это мотивированный отвѣтъ.

Какъ же было выполнено мѣстною администраціей предложеніе министра внутреннихъ дѣлъ о совѣщаніи съ лицами, могущими своими знаніями принести пользу? Кто же былъ призванъ на это совѣщаніе? Повидимому, большинство тѣхъ губернаторовъ, которые обратились къ содѣйствію мѣстнаго городского общества, устроили изъ губернскихъ по городскимъ дѣламъ присутствій родъ комитетовъ, призвавъ нѣкоторыхъ общественныхъ дѣятелей и не изъ состава присутствій.

Въ составленіи этихъ комитетовъ или, лучше сказать, распространенныхъ присутствій по городскимъ дѣламъ, все было предоставлено на личное усмотрѣніе мѣстной администраціи. По свѣдѣніямъ о семнадцати такихъ комитетахъ были при-

званы для совѣщаній представители коронной службы, общественныхъ управленій, сословныхъ органовъ и другихъ учрежденій [1]). Эти комитеты по преобладанію того или иного элемента можно раздѣлить на три группы. Въ одну войдутъ комитеты съ представительствомъ только органовъ самоуправленія. Такихъ было только три [2]).

Ко второй группѣ можно причислить смѣшанные по своему составу комитеты, куда были приглашены и лица коронной службы, но при большинствѣ представителей общественнаго самоуправленія, вмѣстѣ съ вообще незначительнымъ и рѣдкимъ призывомъ лицъ прямо изъ городского общества. Такихъ комитетовъ было девять [3]).

---

[1]) Вотъ перечень лицъ, приглашенныхъ на совѣщаніе семнадцатью начальниками: вице-губернаторъ, очевидно въ качествѣ предсѣдателя этихъ комитетовъ, прокуроръ окружнаго суда, товарищъ его, предсѣдатель съѣзда мировыхъ судей, юрисконсультъ, членъ военнаго морского суда, судебный слѣдователь, управляющіе казенною, контрольною палатами и отдѣленіемъ государственнаго банка, совѣтникъ губернскаго правленія, правитель канцеляріи губернатора, его помощникъ, непремѣнный членъ по крестьянскимъ дѣламъ, уѣздный начальникъ, врачебный инспекторъ, директоръ городскихъ училищъ; далѣе: городскіе головы губернскихъ и уѣздныхъ городовъ, гласные городскихъ думъ, предсѣдатели губернской и уѣздной управъ, секретари городскихъ думъ, губернскій предводитель дворянства, предсѣдатель биржевого комитета, домовладѣльцы, бывшій городской голова и профессоръ демидовскаго лицея. *Сводъ мнѣній губерн. начал.* Прилож. къ предст. м-ра вн. д. въ госуд. совѣтъ.

[2]) Пермскій, пригласившій въ совѣщаніи всѣхъ городскихъ головъ губерніи, тобольскій, составившій совѣщательный комитетъ изъ нѣсколькихъ уѣздныхъ городскихъ головъ, бессарабскій, пригласившій кишиневскаго городского голову и предсѣдателей земскихъ управъ, губернской и мѣстной уѣздной.

[3]) Губернаторы: астраханскій, воронежскій, казанскій, рязанскій, псковской, тульскій, харьковскій, ярославскій и петербургскій градоначальникъ. Между прочимъ, воронежскій, псковскій, тульскій, харьковскій и ярославскій пригласили гласныхъ въ числѣ отъ 5 (псковской) до 2 гласныхъ, а ярославскій пригласилъ 2 профессоровъ Демидовскаго лицея. Составъ комитета, организованнаго с.-пб. градоначальникомъ П. А. Грессеромъ (подъ его предсѣдательствомъ): помощникъ градоначальника

Къ третьей группѣ могутъ быть отнесены также смѣшанные комитеты, но съ преобладаніемъ представителей коронной администраціи. Такихъ оказалось шесть [1]).

Такимъ образомъ въ выработкѣ проекта новаго городового положенія было весьма незначительное участіе мѣстныхъ людей.

Конечно, поэтому сильнаго вліянія на законопроектъ отъ такого обращенія къ голосу общества нельзя было ожидать; но все-таки и такая форма совѣщаній не могла не оказать своего вліянія на характеръ заключеній, которыя доставлены были въ министерство внутреннихъ дѣлъ губернаторами.

Какъ же въ этихъ заключеніяхъ губернаторы отнеслись къ вопросу объ избирательномъ городскомъ цензѣ? Почти всѣми представителями мѣстной власти было признано, что дѣйствующее по городовому положенію 1870 г. опредѣленіе этого ценза требуетъ коренныхъ измѣненій.

Эти измѣненія должны состоять, во-первыхъ, въ исключеніи различныхъ категорій лицъ, имѣвшихъ право быть избирателями, и, во-вторыхъ, въ предоставленіи правъ городскихъ избирателей новымъ категоріямъ лицъ, лишеннымъ такого права.

Такъ, предполагалось устранить отъ участія въ городскомъ самоуправленіи: приказчиковъ, мелочныхъ торговцевъ, трактирщиковъ, купцовъ 2-й гильдіи, всѣхъ торговцевъ и владѣльцевъ мелкой недвижимой собственности.

Пользованіе правомъ городскихъ избирателей всѣми перечисленными категоріями лицъ повело, по мнѣнію губернскихъ

И. Н. Турчаниновъ, предсѣдатель казенной палаты П. А. Корсаковъ, с.-пб. город. голова В. И. Лихачевъ, товарищъ город. головы Н. Н. Медвѣдевъ, гласные с.-пб. думы П. П. Дурново, П. Б. Жуковскій, М. М. Стасюлевичъ, Ф. К. Санъ-Гали. *Извѣст. Спб. Город. Думы* 1892 г., № 31.

[1]) Губернаторы: архангельскій, вологодскій, могилевскій, всѣ трое передавшіе вопросъ о недостаткахъ городового положенія обсужденію губернскихъ по городскимъ дѣламъ присутствій, эстляндскій губ., однако пригласившій 7 гласныхъ думы, и военные губернаторы—кронштадтскій и николаевскій.

начальствъ, къ преобладанію въ городскомъ управленіи торгово-промышленнаго класса, въ ущербъ «высшимъ» городскимъ сословіямъ [1]).

Большинство представителей мѣстной администраціи высказалось за лишеніе избирательнаго права приказчиковъ, мелочныхъ торговцевъ и представителей мелкой торговли, устанавливая минимумъ годового оборота: для губернскихъ городовъ отъ 6 т. до 15 т. и для другихъ городовъ отъ 3 т. до 6 т. Въ числѣ мѣръ, предположенныхъ мѣстною администраціей, въ видахъ предотвращенія на будущее время преобладанія торговаго класса, было высказано желаніе о совершенномъ исключеніи всего торговопромышленнаго класса; о такомъ радикальномъ способѣ говорили виленскій и казанскій губернаторы. Послѣдній мотивировалъ свое предложеніе тѣмъ, что зажиточное мѣстное купечество владѣетъ по большей части недвижимымъ имуществомъ: домами, фабриками, лавками и т. п.

Однако девятью представителями мѣстной администраціи было признано необходимымъ предоставить право городскихъ избирателей всѣмъ уплачивающимъ городской сборъ съ торговыхъ документовъ [2]).

Въ предложеніяхъ представителей мѣстной власти объ исключеніи владѣльцевъ мелкой недвижимой собственности избирательный цензъ устанавливался весьма различно: по

---

[1]) Губернаторы: астраханскій, владимірскій, воронежскій, екатеринославскій, костромской, курскій, могилевскій, пермскій, полтавскій, симбирскій, смоленскій, саратовскій, таврическій, тульскій, тверской, херсонскій, черниговскій, ярославскій и одесскій градоначальникъ.

[2]) За исключеніе изъ состава избирательныхъ собраній лицъ, получившихъ право по сбору съ торговыхъ документовъ, высказались губернаторы: астраханскій, владимірскій, воронежскій, екатеринославскій, костромской, саратовскій и таврическій; противъ исключенія — архангельскій, бессарабскій, лифляндскій, рязанскій, тверской, тобольскій, херсонскій, черниговскій и эстляндскій.

минимуму дохода, исчисленнаго городскою оцѣнкой въ губернскихъ городахъ отъ 300 до 6,000 р. и въ уѣздныхъ городахъ отъ 50 до 1,500 р., и по минимуму оцѣночнаго сбора отъ 1 до 5 р.

Но, правда, было высказано желаніе предоставить пользованіе избирательнымъ правомъ, черезъ выборъ уполномоченныхъ, владѣльцамъ мелкой недвижимой собственности по оцѣночному доходу: въ губернскихъ городахъ отъ 100 р. до 600 р. и въ уѣздныхъ городахъ отъ 30 р. до 100 р.

Однако были высказаны мнѣнія и противъ лишенія непосредственнаго избирательнаго права владѣльцевъ мелкой недвижимости [1]).

Между прочимъ, генералъ-губернаторъ кіевскій, подольскій и волынскій говорилъ, что установленіе минимума требуетъ предварительно общей переоцѣнки недвижимыхъ имуществъ, что это установленіе повлечетъ за собою уменьшеніе числа избирателей, не соотвѣтствующее дѣйствительной населенности края, и что отъ сокращенія числа избирателей можно опасаться самыхъ неблагопріятныхъ послѣдствій.

Нельзя не привести безусловно вѣрнаго заключенія смоленскаго губернатора, который, предлагая совершенное уничтоженіе имущественнаго ценза, между прочимъ говорилъ: «если цензъ высокій, то городское хозяйство будетъ въ рукахъ очень ограниченнаго круга и обязательно торгово-промышленнаго сословія, такъ какъ именно лица этого сословія владѣютъ болѣе цѣнными имуществами».

Въ первоначальномъ проектѣ министерства внутреннихъ дѣлъ было проектировано лишить избирательнаго права не только приказчиковъ, не только мелочныхъ торговцевъ, но и всѣхъ

---

[1]) Архангельскій, тамбовскій, тобольскій, тверской, владимірскій, вологодскій, нижегородскій, пермскій, виленскій, казанскій и полтавскій.

купцовъ, если они не имѣютъ недвижимаго имущества. Новымъ же городовымъ положеніемъ сохранено избирательное право за купцами обѣихъ гильдій, но въ Петербургѣ и Москвѣ лишены этого права купцы 2-й гильдіи.

Такимъ образомъ, тотъ классъ городского населенія, который издавна пользовался правомъ участія въ городскомъ самоуправленіи, лишенъ въ своей массѣ этого права. Какъ бы плохо ни велось городское дѣло, но умѣнье вести общественное дѣло вырабатывается непосредственнымъ участіемъ въ какихъ-либо формахъ общественныхъ союзовъ. Не одна только подготовка въ учебныхъ заведеніяхъ, но и школа жизни, практика, имѣетъ въ этомъ отношеніи значеніе.

То же самое должно сказать и относительно исключенія изъ состава избирательныхъ городскихъ собраній владѣльцевъ мелкой недвижимой собственности. Эти мелкіе домовладѣльцы по большей части идутъ по прямой линіи отъ посадскихъ и мѣщанъ, т. е. той части городского населенія, которая издавна привыкла къ участію въ городскомъ самоуправленіи. Къ тому же среди домовладѣльцевъ этой категоріи болѣе, чѣмъ гдѣ-либо, сохранился старый типъ домохозяина, лично ведущаго свое домовое хозяйство, а не дѣлающаго изъ своего дома исключительно торговаго квартирнаго заведенія. Какъ относительно мелкихъ торговцевъ, такъ и по отношенію мелкихъ домовладѣльцевъ, опытъ минувшихъ годовъ положительно не даетъ права утверждать, что участіе лицъ этихъ соціальныхъ группъ въ избирательныхъ собраніяхъ принесло какой-либо вредъ. Кажется, не мнѣніе о неспособности мелкихъ домовладѣльцевъ къ веденію городскихъ дѣлъ послужило основаніемъ къ исключенію ихъ изъ состава избирательныхъ собраній, а, напротивъ, стремленіе сократить число избирателей было основаніемъ такого отрицательнаго къ нимъ отношенія.

Лишеніе избирательныхъ правъ приказчиковъ, мелкихъ

торговцевъ и владѣльцевъ мелкой собственности повело только къ одному—къ уменьшенію числа избирателей, на что, между прочимъ, указывалось въ губернаторскихъ донесеніяхъ. Такъ, въ г. Вильнѣ это сокращеніе должно было выразиться въ 35%, въ Петербургѣ болѣе 50% (на самомъ дѣлѣ до 75%), въ Ревелѣ—30%, въ Минскѣ—70%, въ городахъ Псковской губерніи до 80%.

Въ губернскихъ заключеніяхъ однако указывалось на необходимость замѣнить исключаемыхъ изъ состава избирательныхъ собраній группъ городского населенія новымъ элементомъ.

Прежде всего слѣдуетъ отмѣтить предложеніе предоставить избирательныя права лицамъ, обладающимъ правомъ пожизненнаго владѣнія (Владимірск., Эстляндск. и др. губ.) или владѣющимъ на поссесіонномъ правѣ (Олонецк. губ.). Слѣдовало бы ожидать, что въ Западномъ краѣ, гдѣ городскіе обыватели нерѣдко владѣютъ землею на чиншевомъ правѣ, тамошніе представители администраціи выскажутся за предоставленіе чиншевикамъ правъ городскихъ избирателей, но между тѣмъ ковенскій губернаторъ въ мотивахъ исключенія мѣщанъ изъ состава городскихъ избирателей приводилъ именно указываемое положеніе мѣщанъ въ Западномъ краѣ [1]).

Затѣмъ большинство представителей мѣстной администраціи высказалось за включеніе въ число городскихъ избирателей нанимателей квартиръ. Такое предположеніе было сдѣлано тридцатью-шестью начальниками губерній и градоначальствъ [2]).

---

[1]) *Сводъ мнѣній* стр. 37.

[2]) Губернаторы: астраханскій, воронежскій, саратовскій, таврическій, архангельскій, бессарабскій, витебскій, вятскій, ковенскій, кронштадтскій, николаевскій, рязанскій, ярославскій, с.-петербургскій градоначальникъ, владимірскій, гродненскій, екатеринославскій, кіевскій, костромской, курскій, курляндскій, могилевскій, олонецкій, пензенскій, смоленскій, тамбовскій, тверской, тульскій, харьковскій, херсонскій, керчь-еникольскій, севастопольскій и одесскій градоначальники, псковскій, подольскій, а также генералъ-губернаторы: кіевскій, волынскій и подольскій.

Одни губернаторы (15) предлагали даровать избирательное право квартиронанимателямъ вмѣстѣ съ установленіемъ городского квартирнаго налога, причемъ взиманіе такого налога должно производиться съ опредѣленной въ законѣ минимальной платы. Минимумъ годовой квартирной платы, дающей право быть городскимъ избирателемъ, проектировался въ слѣдующемъ размѣрѣ: въ губернскихъ городахъ отъ 100 до 800 р., въ уѣздныхъ отъ 36 до 200 р. и въ остальныхъ городахъ 18 р. и болѣе [1]).

Было предложено даровать избирательное право только вообще крупнымъ квартиронанимателямъ, а мелкимъ предоставить пользоваться избирательнымъ правомъ черезъ выборъ уполномоченныхъ.

Другіе начальники губерній (21) высказались за предоставленіе квартиронанимателямъ правъ участія въ городскомъ самоуправленіи безъ установленія квартирнаго налога.

Но нѣкоторые губернаторы ограничивали дарованіе квартиронанимателямъ права городскихъ избирателей различными условіями: принадлежностью къ сословію потомственныхъ и личныхъ дворянъ (тамбовскій) и къ классу чиновниковъ (тобольскій, смоленскій, севастопольскій) или опредѣленнымъ размѣромъ жалованья и пенсіи (300—700 р. и 600—1,200 р.), или же образовательнымъ цензомъ (тобольскій, воронежскій, ярославскій и подольскій), или наконецъ, уплатою государственнаго квартирнаго налога (ген.-губ. гр. Игнатьевъ и лифляндскій губернаторъ) [2]).

---

[1]) Въ Архангельскѣ 100 руб., Ярославлѣ 300 руб., Воронежѣ 500 руб., Петербургѣ 600 руб., Кронштадтѣ 800 руб.

Избирательное право квартирантовъ пріурочивалось также къ минимуму уплачиваемаго въ пользу города сбора съ квартиръ отъ 1 руб. до 5 руб.

[2]) Было сдѣлано предложеніе о предоставленіи квартиро-нанимателямъ избирательныхъ правъ только въ тѣхъ городахъ, гдѣ группируется значительное число интеллигентныхъ лицъ.

Начальники губерній въ своихъ мнѣніяхъ о желательности предоставленія квартиронанимателямъ правъ городскихъ избирателей основывались на такихъ мотивахъ: во-первыхъ, квартиронаниматели не могутъ не считаться заинтересованными въ городскомъ благоустройствѣ; во-вторыхъ, по своимъ познаніямъ и умственному развитію они должны принести не малую пользу для дѣла; въ-третьихъ, квартиронаниматели затрачиваютъ на жизнь въ городѣ значительныя сравнительно суммы; въ-четвертыхъ, они составляютъ главную основу городского населенія, въ средѣ котораго домовладѣльцы и торговцы являются лишь посредниками между квартиронанимателями и городскою кассой въ платежахъ городскихъ налоговъ, путемъ переложенія оцѣночнаго сбора на квартиранта [1]).

Графъ Игнатьевъ, ген.-губ. кіевскій, подольскій и волынскій, указывалъ на тотъ недостатокъ городового положенія 1870 г., что оно, «не устанавливая равномѣрнаго представительства всѣхъ возможныхъ интересовъ городскихъ обывателей, устраняетъ отъ участія въ городскихъ дѣлахъ цѣлые разряды лицъ, вполнѣ обезпеченныхъ и достаточно образованныхъ». Включеніе же квартиронанимателей въ избирательные списки, по его мнѣнію, принесло бы пользу въ смыслѣ поднятія уровня представительства [2]).

Абсолютными и рѣшительными противниками введенія квартиронанимателей въ составъ городскихъ избирательныхъ собраній оказались только два губернатора—виленскій и казанскій. Такое мнѣніе основывалось ими на затруднительности правильнаго взиманія квартирнаго налога, на незначительности числа квартирантовъ въ менѣе крупныхъ городскихъ поселеніяхъ, на временности жизни и слабости связи квартирантовъ съ по-

---

[1]) *Сводъ мнѣній*, стр. 35—43.

[2]) „Отзывъ“, стр. 3 и 11; прилож. къ предст. м-ра в. д. въ гос. сов.

стоянными нуждами и потребностями города и на возможности предъявленія квартирантами такихъ требованій къ благоустройству города, которыя не будутъ сообразованы съ тяжестью лежащихъ на городскихъ обывателяхъ повинностей и налоговъ.

Первыя два опасенія, высказанныя виленскимъ губернаторомъ, сами собой отпадаютъ съ введеніемъ государственнаго квартирнаго налога. Министерство финансовъ нашло средства разработать всѣ данныя, необходимыя для установленія налога, который такъ не давался министерству внутреннихъ дѣлъ. Почти всѣ уѣздные города, многіе заштатные, значительные посады обложены, а съ установленіемъ проектируемаго VI разряда будутъ охвачены этимъ налогомъ весьма незначительныя городскія поселенія. Также мало обоснованнымъ является указаніе на непостоянство жизни въ городѣ и слабость связи съ городомъ квартиронанимателей. Развѣ торговецъ представляется болѣе осѣдлымъ, сравнительно съ докторомъ, адвокатомъ, учителемъ, художникомъ, чиновникомъ и т. п. лицами? Въ настоящее время у большинства домовладѣльцевъ также нельзя признать большей осѣдлости. Относительно же возможности безграничныхъ требованій, со стороны квартирантовъ, требованій несоотвѣтствующихъ платежной способности, достаточно сказать, что квартиранты сами отлично понимаютъ, что большинство существующихъ городскихъ сборовъ можетъ быть переложено на потребителя, т.-е. на того же квартиранта. Но городской квартирный налогъ, какъ приближающійся къ подоходному, легко можетъ сдѣлаться основнымъ мѣстнымъ налогомъ, одинаковаго значенія въ городскомъ бюджетѣ съ оцѣночнымъ, промысловымъ и другими теперь существующими городскими сборами. «Тогда городское хозяйство стало бы ближе соприкасаться съ прямыми интересами каждаго отдѣльнаго обывателя, такъ какъ хорошее или дурное

распоряженіе средствами города отражалось бы непосредственно на увеличеніи или уменьшеніи платимыхъ обывателями, смотря по положенію или занятію, налоговъ» [1]).

Условно высказались противъ предоставленія квартиронанимателямъ правъ по участію въ городскомъ самоуправленіи губернаторы лифляндскій и эстляндскій. Однако они были только противъ примѣненія этого права къ городамъ Прибалтійскаго края, какъ равносильнаго, по ихъ мнѣнію, введенію въ составъ избирательныхъ собраній такъ называемыхъ «литератовъ», устраненныхъ по Высочайшему повелѣнію 9 ноября 1889 г. А генералъ-губернаторъ кіевскій, подольскій и волынскій предлагалъ предоставить въ городахъ Юго-Западнаго края избирательное право только одному разряду квартиронанимателей—чиновничьему классу. При вопросѣ о средствахъ усиленія русскаго элемента въ нашихъ западныхъ окраинахъ, скорѣе можно признать необходимымъ ввести квартиронанимателей въ составъ избирательныхъ собраній, такъ какъ лица русскаго происхожденія преимущественно живутъ тамъ въ наемныхъ помѣщеніяхъ, не имѣя своихъ домовъ и занимаясь свободными городскими профессіями или служа чиновниками. Однако нашли же возможнымъ не исключать въ этомъ отношеніи городовъ этихъ окраинъ губернаторы: курляндскій, ковенскій, гродненскій, кіевскій, подольскій, бессарабскій и др.

Разсмотрѣвъ мнѣнія представителей мѣстной администраціи, въ ихъ совокупности, должно признать, что ими твердо была установлена необходимость дарованія квартиронанимателямъ правъ городскихъ избирателей.

Въ заключеніе стоитъ отмѣтить выраженное чуть ли не всѣми губернаторами желаніе дать въ городскомъ самоуправ-

---

[1]) *Изв. Моск. Думы 1897 г.* Докладъ И. Яновскаго и А. Свирщевскаго, стр. 27.

леніи особое значеніе образовательному цензу. Уже въ мотивахъ, на которыхъ основывалось предложеніе о включеніи въ составъ городскихъ избирательныхъ собраній квартиронанимателей, видно это желаніе. Но оно выразилось и въ томъ, что при установленіи имущественнаго ценза губернаторами предлагалось понизить такой цензъ на-половину для лицъ высшаго и средняго образованія или на-половину для лицъ высшаго образованія и на треть—средняго, а при проектированіи двухъ цензовъ, одного для непосредственнаго участія въ избирательныхъ собраніяхъ, а другого для выбора уполномоченныхъ въ эти собранія, этотъ послѣдній, меньшій цензъ, для лицъ высшаго и средняго образованія давалъ права на непосредственное участіе въ городскихъ избирательныхъ собраніяхъ. Также было сдѣлано предложеніе дать лицамъ, окончившимъ курсъ въ высшихъ и среднихъ учебныхъ заведеніяхъ, пассивное избирательное право—быть избираемыми въ гласные городскихъ думъ. Наконецъ, керчь-еникольскій градоначальникъ полагалъ, посредствомъ дарованія правъ городскихъ избирателей квартиронанимателямъ, замѣнить имущественный цензъ образовательнымъ.

Во время разработки проектовъ городового положенія 1892 года и въ провинціальной повременной печати обсуждался вопросъ объ измѣненіи избирательныхъ порядковъ.

«Вопросъ о представительствѣ, говорили въ 1890 г. *Русскія Вѣдомости* въ статьѣ «*Провинціальная печать о городской реформѣ*,—является центральнымъ и наиболѣе обращаетъ на себя вниманіе провинціальной печати». Наблюдаемыя нестроенія городского общественнаго управленія провинціальною печатью приписывались преимущественно недостаткамъ избирательной системы 1870 года. Какъ на результатъ примѣненія этой системы указывалось нерадѣніе городскихъ думъ объ интересахъ большинства городского населенія, невниманіе къ

нуждамъ бѣдняковъ, отождествленіе городскихъ общественныхъ интересовъ съ своими личными, эгоистическими, украшеніе центральныхъ частей и заброшенность окраинъ городовъ, равнодушіе къ вопросамъ народнаго здравія, народнаго образованія, народнаго обезпеченія и т. п. [1]).

Въ многихъ газетахъ признавалось самымъ необходимымъ уничтоженіе трехразрядной, по величинѣ платежей, избирательной системы, установленіе избирательныхъ собраній по территоріальнымъ участкамъ и предоставленіе квартиронанимателямъ правъ городскихъ избирателей. Но одними предлагался минимумъ квартирной платы весьма высокій, а другими установленіе для квартиронанимателей обязательности образовательнаго ценза не ниже окончанія въ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ.

Болѣе детальные проекты измѣненій избирательной системы появились на столбцахъ *Саратовскаго Дневника*. Одинъ изъ этихъ проектовъ принадлежалъ А. Н. Епифанову. Авторъ устанавливаетъ такое основное положеніе: «горожанинъ, пользующійся удобствами городской жизни, долженъ нести и повинность управленія городомъ». Такое начало заставляетъ автора признать справедливымъ расширить избирательное право на лицъ «образовательнаго и служебнаго ценза». «Разрядъ образовательнаго ценза, говоритъ А. Епифановъ, тамъ, гдѣ онъ есть, непремѣнно долженъ быть введенъ въ составъ городского управленія, иначе представляется большою несправедливостью, что человѣкъ по образованію, по своей службѣ, по давнему проживанію въ городѣ имѣетъ всѣ права гражданства, но не участвуетъ въ городскомъ управленіи только потому, что не нажилъ дома». Но далѣе авторъ предлагаетъ цѣлый рядъ ограниченій такого начала. Въ составъ указываемаго

[1]) *Русскія Вѣд.* 1890 г., №. 309.

разряда должны быть приняты лица, получившія образованіе не ниже средняго и имѣющія служебное мѣсто не ниже опредѣленнаго класса, и врачи, а также—прибавляетъ авторъ—можетъ быть и лица другихъ профессій. Далѣе для лицъ этого разряда устанавливается значительно большая, сравнительно съ другими, продолжительность пребыванія въ городѣ (10 лѣтъ), и этотъ разрядъ избираетъ гласныхъ только изъ своей среды и не болѣе 10 процентовъ всего числа гласныхъ. Значеніе предоставленія квартиронанимателямъ правъ городскихъ избирателей по проекту А. Н. Епифанова умаляется еще и тѣмъ, что авторъ частью устанавливаетъ сословную организацію выборовъ, частью классовую, частью оставляетъ старую трехразрядную [1]). Недостатки этого проекта уже были отмѣчены въ свое время [2]).

Какъ же отразились въ новомъ городовомъ положеніи мнѣнія губернаторовъ, заключенія Кахановской комиссіи, ходатайства городовъ и желанія, высказанныя въ печати, о предоставленіи квартиронанимателямъ правъ городскихъ избирателей, главнымъ образомъ въ видахъ усиленія въ составѣ городскихъ избирательныхъ собраній образовательнаго элемента?

Въ отвѣтъ было дано министерствомъ внутреннихъ дѣлъ такое заключеніе.

«Хотя во многихъ губернаторскихъ отзывахъ заявляются и такія мнѣнія, что взамѣнъ исключенныхъ изъ среды избирателей мѣстныхъ торговцевъ слѣдовало бы ввести въ избирательныя коллегіи нанимателей квартиръ, какъ людей наиболѣе интеллигентныхъ и заинтересованныхъ въ дѣлахъ общественнаго благоустройства, но это мнѣніе, вызвавшее большія сомнѣнія въ примѣнимости его къ практической жизни еще

---

[1]) *Саратовскій Дневникъ* 1890 г., № 207.

[2]) *Вѣст. Евр.* 1890 г., № 12, „Внутр. обозр.“, стр. 831.

при разсмотрѣніи городового положенія 1870 г. и не нашедшее себѣ никакого опредѣленнаго выраженія въ теченіе всего двадцатилѣтняго періода дѣйствія сего положенія, не выходитъ изъ предѣловъ чисто-теоретическихъ пожеланій и едва-ли можетъ имѣть серьезное значеніе. На практикѣ слѣдуетъ опасаться, что отъ введенія квартиронанимателей въ думы дѣятельность сихъ учрежденій будетъ направлена на ложный путь увлеченій какъ хозяйственнаго, такъ равно и политическаго свойства, ибо извѣстно, что въ указанной средѣ группируются самые разнородные элементы, неподдающіеся никакой общей характеристикѣ и заинтересованные собственно въ удобствахъ жизни, а не въ удовлетвореніи мѣстныхъ нуждъ и въ развитіи общаго благоустройства» [1]).

Такъ охарактеризовано движеніе общественной мысли, выразившееся въ самыхъ разнообразныхъ формахъ и проявившееся въ различныхъ сферахъ.

Дарованіе квартирантамъ избирательныхъ правъ не послѣдовало, несмотря на то, что въ государственномъ совѣтѣ, при обсужденіи проекта городового положенія 1892 г., вновь былъ поднятъ этотъ вопросъ. Такъ, между прочимъ, министръ юстиціи и государственный контролеръ высказались за установленіе городского квартирнаго налога и за предоставленіе квартирантамъ избирательныхъ правъ, въ видахъ привлеченія большого числа просвѣщенныхъ дѣятелей къ участію въ общественномъ управленіи городовъ [2]).

Въ самомъ же городовомъ положеніи 1892 г. даже уничтожена та статья стараго положенія, гдѣ говорилось, что, по введеніи квартирнаго налога, министръ внутреннихъ дѣлъ входитъ съ представленіемъ о дарованіи плательщикамъ токого

---

[1]) Представленіе министра внутреннихъ дѣлъ въ государственный совѣтъ.

[2]) *Новое Время*, № 7472.

налога избирательныхъ правъ. Однако ходатайства думъ и теперь возможны на основаніи общаго права городскихъ думъ представлять ходатайства о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ. Но аналогичныя ходатайства, въ періодъ времени съ 1870 по 1892 годъ, были безуспѣшны; въ законѣ не установлено гарантіи разсмотрѣнія ходатайствъ городскихъ, какъ и земскихъ, учрежденій. И теперь вмѣсто выработаннаго министерствомъ внутреннихъ дѣлъ законопроекта дарованія квартиронанимателямъ правъ городскихъ избирателей, согласно ст. III, п. 5. Высочайше утвержденнаго мнѣнія государственнаго совѣта 16 іюня 1870 г. [1]), по прежнему имѣется только неопредѣленное право городскихъ думъ, обратившихся еще болѣе прежнихъ въ ограниченныя числомъ котеріи. Въ первое четырехлѣтіе такихъ ходатайствъ новыхъ думъ, кажется, не было. На недавній же запросъ о желательности введенія городского налога городскія думы въ большинствѣ (изъ 600 ок. 350) отвѣтили отрицательно, причемъ въ 20 городскихъ думахъ былъ возбужденъ параллельно вопросъ о дарованіи избирательныхъ правъ плательщикамъ квартирнаго налога. Но даже думы Петербурга, Москвы и Одессы, не выходя изъ рамокъ министерскаго предложенія, умолчали о правахъ квартирантовъ.

Еще и еще приходится ждать удовлетворенія общественныхъ требованій. Наступитъ ли пора, когда наше законодательство вновь будетъ строиться не подъ вліяніемъ стремленія упорядочить городское дѣло средствами отрицательнаго характера, путемъ удаленія и сокращенія, и перестанетъ нахо-

---

[1]) Этотъ законодательный актъ гласитъ: III) Предоставить министру внутреннихъ дѣлъ войти съ надлежащими представленіями въ государственный совѣтъ... 5) По установленіи въ нѣкоторыхъ городахъ сбора съ квартиръ или жилыхъ помѣщеній,—о предоставленіи права на участіе въ общественномъ управленіи и лицамъ, обложеннымъ симъ сборомъ въ опредѣленномъ размѣрѣ.

диться подъ дѣйствіемъ ничѣмъ не оправдываемаго опасенія ввести въ среду избирателей новый элементъ городского населенія, тотъ элементъ, который, не владѣя недвижимою собственностью, не торгуя и не занимаясь промыслами, играетъ, однако весьма важную роль въ городской жизни и который дѣйствительно заинтересованъ въ общественномъ благоустройствѣ. Это—лица интеллигентныхъ профессій и вообще люди труда. Дарованіе избирательныхъ правъ квартирохозяевамъ является мѣрою справедливой по отношенію ко всей массѣ городского населенія и вполнѣ соотвѣтствующею историческимъ основамъ русской общественно-государственной жизни.

III.

Участіе квартирантовъ въ городскомъ самоуправленіи.

Очеркъ о городскомъ представительствѣ.

„Выборы составляютъ самое главное, существенное отличіе и самую важную принадлежность городского общества, которое, исполняя разнаго рода обязанности, обладаетъ нѣкоторыми правами и преимуществами, доставляющими ему значеніе общества политическаго; для достиженія же сихъ правъ недостаточно только имѣть пребываніе въ городѣ, недостаточно также владѣнія собственностью, ибо владѣлецъ можетъ находиться въ постоянной отлучкѣ и стать совершенно чуждымъ городу. Въ городѣ имѣетъ вѣсъ не дворянинъ, не купецъ, и не фабрикантъ, а только тотъ, кто обладаетъ правомъ подавать свой голосъ на выборахъ".

Мнѣніе комиссіи города Мстиславля въ шестидесятыхъ годахъ.

ГЛАВА I.

ВВЕДЕНІЕ.

Современное городское самоуправленіе.

Задачи городского самоуправленія становятся теперь несравненно многообразнѣе и сложнѣе. Выполненіе однихъ, такъ называемыхъ, обязательныхъ расходовъ по постойно-квартирной повинности, по полицейской части и т. п. должно отойти на второй планъ. Напротивъ, вопросы народнаго обра-

зованія, народнаго здравія дѣлаются важнѣйшими, самыми насущными. Народное образованіе понимается теперь много шире. Не только требуется удовлетвореніе потребности болѣе или менѣе зажиточныхъ классовъ въ элементарномъ образованіи, но и серьезно поставленъ вопросъ о всеобщемъ безплатномъ первоначальномъ обученіи; нарождается необходимость какъ въ расширеніи курса городскихъ школъ, такъ и въ открытіи четырехъ-классныхъ училищъ для продолженія образованія, полученнаго въ элементарныхъ школахъ. Вмѣстѣ съ этимъ, городамъ приходится удовлетворять требованію въ профессіональномъ образованіи. Наконецъ, безъ общественныхъ библіотекъ, безъ народныхъ читаленъ, безъ общедоступныхъ курсовъ, безъ организаціи разумныхъ народныхъ развлеченій, безъ распространенія книгъ путемъ дешевой продажи ихъ, образованіе, получаемое въ школахъ,—недостаточно и легко приводитъ къ рецидиву безграмотности. Не менѣе сложными представляются и вопросы о народномъ здравіи. Необходимо широкое развитіе и дѣйствительное улучшеніе больничнаго дѣла, организаціи безплатной медицинской помощи; нужны санитарныя учрежденія при участіи городского населенія въ мѣстныхъ санитарныхъ комитетахъ; нельзя откладывать долѣе разрѣшеніе вопросовъ о каналиэаціи, о здоровомъ питьѣ и здоровой пищѣ.

Но городское населеніе требуетъ, въ то же время, широкой матеріальной помощи въ предоставленіи дешевыхъ жилищъ и дешеваго продовольствія, доступнаго для всѣхъ и льготнаго кредита, возможности заработка и улучшенія условій труда. Организація помощи бѣднымъ и призрѣнія нищихъ съ каждымъ годомъ получаетъ все большее и большее значеніе и должна привлечь участіе всѣхъ слоевъ городского населенія. Усложняется и городское хозяйство. Городскія предпріятія—водопроводы, скотобойни, пути сообщенія, освѣщеніе и т. п.

должны въ будущемъ эксплоатироваться хозяйственнымъ способомъ; вообще, предстоитъ обобществленіе городскими учрежденіями многихъ отраслей городскихъ промысловъ, производимыхъ пока частными предпринимателями.

Все это требуетъ большихъ средствъ.—Эти средства могутъ явиться только при коренномъ измѣненіи городской налоговой системы: населеніе ждетъ отмѣны нѣкоторыхъ существующихъ нераціональныхъ сборовъ, установленія подоходнаго налога, передачи городамъ квартирнаго налога и введенія спеціальнаго обложенія.

Но осуществленія всѣхъ этихъ задачъ современнаго городского самоуправленія возможно только при условіи расширенія городского представительства, охватывающаго всѣ классы городского населенія, какъ прямо и непосредственно заинтересованнаго въ хорошемъ веденіи городского дѣла.

Такого представительства возможно болѣе или менѣе достигнуть путемъ дарованія избирательнаго права квартиро-хозяевамъ. Квартиранты заинтересованы болѣе, чѣмъ кто либо, въ хорошемъ веденіи городского дѣла; они же составляютъ болѣе интеллигентный слой городского населенія, а городское самоуправленіе особенно нуждается, по своей сложности, въ интеллигентныхъ дѣятеляхъ; къ тому же квартиронаниматели въ дѣйствительности являются плательщиками городскихъ налоговъ и сборовъ, свободно перелагаемыхъ на нихъ домовладѣльцами и торговцами.

Въ настоящее время, какъ извѣстно возникло предположеніе о передачѣ государственнаго квартирнаго налога городамъ, предположеніе, раздѣляемое въ обоихъ заинтересованныхъ вѣдомствахъ. Въ министерствѣ же внутреннихъ дѣлъ, кромѣ того, разрабатывается проектъ дарованія городского избирательнаго права плательщикамъ квартирнаго налога, запрашиваются представители мѣстной администраціи, передается возбужден-

ный вопросъ на обсужденіе городскихъ думъ, образуется подъ предсѣдательствомъ товарища министра, князя А. Д. Оболенскаго, комиссія, куда направленъ весь добытый матеріалъ. Общество, города, печать съ нетерпѣніемъ ожидаютъ осуществленія поставленной на очередь реформы [1]).

Необходимость въ скорѣйшей реорганизаціи нашего городского представительства не можетъ быть оспариваема. Отрицательныя стороны дѣятельности городскихъ общественныхъ управленій настолько замѣтны и очевидны, что долѣе отсрочивать коренныя измѣненія въ дѣйствующихъ законоположеніяхъ представляется весьма нежелательнымъ.

Дѣятельность большинства городскихъ учрежденій направлена не въ интересахъ всего городского населенія, не на удовлетвореніе его матеріальныхъ и духовныхъ нуждъ, а скорѣе эта дѣятельность имѣетъ своею задачею охрану интересовъ богатаго домовладѣльческаго и торговопромышленнаго классовъ городского населенія, т.-е. тѣхъ классовъ, которымъ дано право на участіе въ городскомъ самоуправленіи.

Дѣйствительно, вопросы дешевизны жилья и пищи разрѣшаются въ интересахъ этихъ двухъ группъ городского населенія. Квартирный кризисъ даетъ себя чувствовать въ продолженіи нѣсколькихъ лѣтъ въ Петербургѣ, Москвѣ, Ригѣ, Кіевѣ, Казани, Харьковѣ, Иркутскѣ и другихъ городахъ. Дѣятельность же городскихъ думъ по уменьшенію квартирнаго кризиса, можно сказать, совершенно отсутствуетъ. Недостатокъ жилья оказался еще чувствительнѣе, вслѣдствіе дороговизны дровъ, неумѣряемой дѣйствіями думъ.

---

[1]) Однако есть основаніе опасаться новой отсрочки закона; такъ, въ Москвѣ и Петербургѣ уже составлены списки избирателей на новое четырехлѣтіе; а подлежащимъ вѣдомствомъ еще не внесенъ законопроектъ на обсужденіе государственнаго совѣта. Въ самое послѣднее время въ печать проникъ слухъ о томъ, что въ виду китайскихъ событій передача налога городамъ отложена на неопредѣленное время.

Объ улучшеніи и удешевленіи продовольственныхъ средствъ городского населенія городскія думы также, по большей части, не заботятся.

Оказаніе матеріальной помощи массѣ городского населенія разсматривается теперешними думами только съ филантропической точки зрѣнія, какъ благодѣяніе, предоставляемое бѣднымъ богатыми, въ видѣ городскихъ богадѣленъ и т. п. учрежденій. Такъ, въ городахъ не имѣется никакихъ центральныхъ городскихъ учрежденій, никакихъ посредническихъ конторъ, на обязанности которыхъ лежала бы забота о предоставленіи работы всему ищущему труда городскому рабочему населенію, такъ выросшему за послѣднее время. Только въ Москвѣ проектируется городомъ устройство такой конторы по пріисканію работы нуждающимся въ ней. Городская участковая организація помощи бѣднымъ, возникшая въ Москвѣ уже пять лѣтъ тому назадъ, въ другихъ городахъ еще не введена, а существуетъ только въ предположеніи.

Дешевый кредитъ, если и организованъ въ видѣ городскихъ ломбардовъ въ немногихъ городахъ (около 60), то имѣетъ весьма малое значеніе по незначительности ссудныхъ операцій, и въ особенности при полномъ отсутствіи кредита для мелкихъ ремесленниковъ въ видѣ ссудъ подъ орудія труда, инструменты, подъ квартирную обстановку, по взаимному поручительству и т. п.

Для рабочаго населенія городами нигдѣ не устроено постоянныхъ здоровыхъ и доступныхъ жилищъ. Существуютъ только ночлежные дома и то въ недостаточномъ числѣ, что заставляетъ въ противность требованіямъ гигіены допускать скученность нуждающагося населенія этихъ домовъ. Больничное дѣло находится въ такомъ положеніи, которое ясно указываетъ на недостаточность медицинской помощи населенію, платящему къ тому-же непосильный и нераціональный налогъ

на содержаніе городскихъ больницъ, зачастую вызывающихъ своими безпорядками сенсаціонные процессы. Санитарное состояніе почти всѣхъ городовъ по справедливости можетъ быть названо безобразнымъ: отсутствіе, за рѣдкими исключеніями, канализаціи, плохое устройство водопроводовъ, дурныя мостовыя, полная заброшенность окраинъ и загрязненіе рѣкъ—самыя больныя мѣста нашихъ городовъ. Такое неустройство усугубляется еще незначительностію санитарныхъ требованій, предъявляемыхъ къ домовладѣльцамъ въ обязательныхъ постановленіяхъ думъ, состоящихъ изъ тѣхъ-же домовладѣльцевъ; при чемъ и эти требованія часто безбоязненно не выполняются ими, не обращающими никакого вниманія на протоколы санитарныхъ врачей и комиссій.

Нѣсколько иную картину представляетъ дѣятельность городскихъ думъ по отношенію удовлетворенія духовныхъ интересовъ городской массы. Однако, городскія думы, за немногими исключеніями, дѣлаютъ въ этомъ отношеніи менѣе земствъ. Недостатокъ городскихъ элементарныхъ школъ заставляетъ даже отказывать желающимъ въ обученіи, отдаляетъ вопросъ о всеобщемъ обученіи до далекаго будущаго. Еще менѣе городскія управленія создаютъ учрежденій для внѣшкольнаго образованія (читаленъ, библіотекъ, народныхъ театровъ, залъ для лекцій и т. п.).

Но что говорить объ интересахъ массы горожанъ! Въ ближайшей своей дѣятельности наши городскія думы могутъ быть названы далеко не блестящими.

Налоговая городская система характеризируется возможностью переложенія налога, неравномѣрностью по отношенію къ платежной способности плательщиковъ, не соотвѣтствіемъ съ дѣйствительной доходностью облагаемаго предмета и стремленіемъ обложить налогами лица, не пользующихся участіемъ въ городскомъ самоуправленіи. Поставленный совре-

менною жизнью, вопросъ о муниципализаціи городскихъ предпріятій находитъ немного сторонниковъ среди гласныхъ думъ; поэтому и въ настоящее время города свои собственныя предпріятія не ведутъ сами, хозяйственнымъ способомъ, а сдаютъ по большей части концессіонерамъ на довольно невыгодныхъ условіяхъ для городской кассы и городской массы, по весьма выгодныхъ для гласныхъ думъ—акціонеровъ различныхъ предпринимательскихъ обществъ.

Впрочемъ, если при заключеніи контрактовъ съ этими обществами иногда и имѣются въ виду интересы городской кассы, то совершенно оставляются безъ вниманія многочисленные рабочіе и служащіе въ этихъ обществахъ, все-же работающіе на городъ. Городскія думы по большей части считаютъ, что имъ нѣтъ никакого дѣла до того, въ какомъ положеніи находятся эти рабочіе, какая продолжительность непрерывной работы ихъ, каковъ порядокъ смѣнъ, какова заработная плата, каковы ихъ жилища, пища, если они живутъ въ домахъ предпринимателя, и т. д.

Даже болѣе, городъ въ договорахъ съ разными компаніями, не забывая оградить себя отъ отвѣтственности за несчастные случаи, не устанавливаетъ правилъ отвѣтственности обществъ.

Однимъ словомъ, дѣятельность, организованнаго по положенію 1890 года, городского самоуправленія совершенно не отвѣчаетъ современнымъ запросамъ жизни. Къ этому надо прибавить, что стремленія къ болѣе продуктивной дѣятельности среди нашихъ заправилъ города мало замѣтно. Напротивъ, отсутствіе иниціативы, бюрократизмъ въ веденіи городского дѣла, существованіе партій, движимыхъ не какими-либо общественными идеалами, а узкими эгоистическими интересами, равнодушіе гласныхъ и избирателей къ своему праву, — вотъ характерные признаки теперешнихъ правомочныхъ горожанъ.

Главнѣйшія причины всего этого нестроенія заключаются

въ недостаточной самостоятельности городского общественнаго управленія и въ ограниченности избирательного права.

Нѣтъ никакого основанія видѣть причины этого кризиса въ самой идеѣ самоуправленія и тѣмъ болѣе въ неподготовленности нашего городского общества къ самоуправленію. Въ настоящемъ очеркѣ авторъ и имѣетъ цѣлью установить основанія дѣйствительнаго городского представительства.

ГЛАВА II.

Всеобщее избирательное право.

Ограниченіе избирательнаго права по городовому положенію 1892 г.—Значеніе избирательнаго права въ мѣстномъ самоуправленіи.—Естественное право всѣхъ городскихъ жителей на участіе въ городскомъ самоуправленіи.—Избирательныя права женщинъ.—Представительство соціальныхъ группъ.—Общественная теорія мѣстнаго самоуправленія.—Кн. А. Васильчиковъ.—Государственная теорія.—А. Д. Градовскій и Н. М. Коркуновъ.

Едва-ли не самою характерною особенностью новаго, 1892 г., городового положенія, чертою, давшей ему окраску, должно признать уменьшенное, съуженное до нельзя городское избирательное право. Это нововведеніе, пожалуй, имѣло наибольшее практическое значеніе.

Избирательное право обставлено крайне строгими формами. Обладалъ горожанинъ избирательнымъ правомъ по положенію 1870 г., а послѣ 1892 года лишился этого права, и горожанинъ или, какъ у насъ принято, «гражданинъ», исключенный изъ списка полноправныхъ, обратился въ обывателя.

При ограниченіи числа лицъ, пользующихся избирательнымъ городскимъ правомъ, не только происходитъ лишеніе присущихъ каждому свободному горожанину правъ на участіе

въ мѣстномъ самоуправленіи, но этимъ же ограниченіемъ создаются условія, весьма неблагопріятныя для развитія самоуправленія, колеблющее его основы. Чѣмъ шире кругъ городскихъ избирателей, тѣмъ скорѣе дѣятельность городскихъ думъ будетъ направлена на удовлетвореніе нуждъ всего населенія, ибо никто не можетъ такъ глубоко осязать недостатки дѣятельности мѣстнаго самоуправленія, какъ тѣ, для которыхъ и существуетъ городское самоуправленіе, т.-е. всѣ мѣстные жители.

При маломъ числѣ избирателей весьма возможны вліяніе и давленіе на волю избирателей. Наблюдаемое теперь усиленіе бюрократизма городского самоуправленія во многомъ зависитъ отъ уменьшенія числа избирателей и сосредоточія ихъ въ одномъ тѣсномъ, замкнутомъ кругу богатыхъ лицъ, легче поддающихся бюрократизму, чѣмъ средніе и даже низшіе классы городского населенія: первые независимы своею интеллигентностью, а послѣдніе сильны своею массою и демократизмомъ.

Бюрократизмъ мѣстнаго самоуправленія начинается и питается еще въ избирательныхъ собраніяхъ, посылающихъ соотвѣтствующихъ лицъ въ думы, составъ которыхъ находится въ прямой зависимости отъ состава городскихъ избирательныхъ собраній.

Избирательное право является главнымъ и существеннымъ условіемъ городского самоуправленія, равносильнымъ его самостоятельности.

Это—два одинаковыя условія: при отсутствіи одного изъ нихъ или неправильной ихъ постановки самоуправленіе вырождается.

Значеніе избирательной системы давно было отмѣчено обозрѣвателемъ внутренней хроники журнала Вѣстника Европы. Не лишне будетъ привести его слова, сказанныя въ 1882 г. «Недостатки избирательной системы такъ велики, что безъ

устраненія ихъ нельзя и думать о правильной организаціи мѣстнаго самоуправленія. Обезпечить представительство за всѣми классами населенія, за всѣми жителями города—вотъ задача, давно поставленная на очередь горькимъ опытомъ, постоянно требующая разрѣшенія» [1]).

Къ такимъ же почти выводамъ приходитъ цитируемый авторъ и въ 1890 г. предъ изданіемъ новаго положенія. «Недостаточное представительство приведетъ къ такому способу пользованія городскими имуществами, который выгоденъ для состоятельнаго меньшинства, не всегда будетъ выгоднымъ даже для городской кассы»

«Городское управленіе, построенное исключительно на высшихъ и среднихъ классахъ городского населенія, было бы явленіемъ столь же ненормальнымъ, какъ земство, въ которомъ отсутствовали бы крестьяне» [2]).

Иное значеніе, далеко не главное, придаетъ избирательному праву кн. А. Васильчиковъ.

«Существо самоуправленія, говоритъ онъ, не заключается въ томъ, чтобы предоставить наибольшему или наименьшему числу лицъ право избирать и быть избранными и даже не въ томъ, что бы опредѣленіе въ должность непремѣнно зависѣло отъ выбора мѣстныхъ жителей; эти условія, хотя и должны быть признаны лучшими, не могутъ быть названы существенными».

Такими существенными основами мѣстнаго самоуправленія кн. А. Васильчиковъ считаетъ мѣстожительство и независимость.

«Мѣсто жительства даетъ самоуправленію его внѣшнее значеніе, отличаетъ его отъ приказнаго, чиновничьяго, бюрократическаго порядка». «Самостоятельность даетъ ему внутрен-

---

[1]) Вѣст. Евр. 1882. № 11.
[2]) Ibid. 1890. № 12.

ній смыслъ и характеръ, отличая дѣйствія должностнаго лица, оберегающаго народные интересы отъ чиновника, служащаго правительству, администраціи и обязаннаго повиноваться волѣ и направленію своихъ временныхъ и случайныхъ начальниковъ» [1]).

Такое мнѣніе кн. А. Васильчикова представляется неправильнымъ, такъ какъ изъ двухъ указанныхъ главныхъ условій самоуправленія основнымъ началомъ является только независимость, а мѣстность—есть условіе, производное отъ избирательнаго права, которое и есть основное начало мѣстнаго самоуправленія. Замѣщеніе мѣстными людьми и можетъ надежнѣйшимъ и вѣрнѣйшимъ способомъ осуществляться только при условіи раціональной постановки избирательнаго права. Но мѣстное начало выражается не только въ томъ, что избираются и замѣщаются должности мѣстными людьми, но и, главное, въ томъ, что въ выборѣ ихъ принимаетъ участіе все *мѣстное* населеніе. Тутъ имѣетъ значеніе именно самое широкое избирательное право, въ противномъ случаѣ выборныя лица не могутъ считаться *представителями всего мѣстнаго населенія*, а сущность самоуправленія и состоитъ въ управленіи дѣлами этими представителями. Въ приводимомъ мнѣніи кн. А. Васильчикова сказалось вліяніе господствовавшихъ тогда порядковъ англійскаго мѣстнаго самоуправленія съ отжившимъ теперь институтомъ, назначаемыхъ короною изъ мѣстныхъ жителей, мировыхъ судей, совмѣщающихъ въ себѣ функціи суда, мѣстнаго управленія и полиціи. Въ настоящее время выборное начало въ мѣстномъ самоуправленіи получило въ Англіи неизмѣримо большее значеніе, послѣ того когда стало господствовать сознаніе первенства общихъ интересовъ всего мѣстнаго населенія, а не отдѣльныхъ его группъ.

---

[1]) Кн. А. Васильчиковъ. О самоуправленіи, т. I, стр. 191—192.

Выборныя лица должны быть *излюбленными* людьми всего мѣстнаго населенія, какъ говорилось у насъ въ старину.

Установленная же городовымъ положеніемъ 11 іюня 1892 года, привилегія весьма небольшого круга богатыхъ домовладѣльцевъ и крупнѣйшихъ торгово-промышленниковъ совершенно противорѣчитъ естественному праву, по которому всѣ городскіе обыватели, каждый горожанинъ и каждая горожанка, право—и дѣеспособные въ гражданскомъ отношеніи, имѣютъ одинаковое и равное право на участіе въ дѣлахъ роднаго города.

Всѣмъ естественно желаніе принимать активное участіе въ общественныхъ дѣлахъ; всѣмъ болѣе или менѣе доступно пониманіе городскихъ дѣлъ, и всѣ заинтересованы въ городскомъ благоустройствѣ и благополучіи. Избирательное право всѣхъ горожанъ есть важнѣйшее преимущество ихъ и оно—это право даетъ основу свободѣ мѣстнаго населенія.

Это—естественное право человѣка, не признавать этого права все равно, что не признавать человѣка и его неотъемлемыхъ правъ.

Эта точка зрѣнія приводитъ къ безусловной необходимости признать избирательное право и за женщинами. Современная организація представительства женщинъ является у насъ совершенно не отвѣчающей жизни. Въ городовомъ положеніи за женщинами не признается права непосредственнаго участія въ избирательныхъ собраніяхъ, онѣ могутъ участвовать только чрезъ посредство своихъ уполномоченныхъ. Любопытно, что порядокъ пользованія избирательнымъ правомъ устанавливается для женщинъ въ тѣхъ статьяхъ городового положенія, гдѣ говорится о правахъ недостигшихъ 25-лѣтняго возраста, малолѣтнихъ и несовершеннолѣтнихъ. Очевидно, въ основу нашего закона положено суровое правило древнихъ римлянъ, по понятіямъ которыхъ женщина находилась въ вѣчномъ несовершеннолѣтіи.

Но даже и такое право женщинъ, владѣющихъ цензовымъ имуществомъ, имѣть уполномоченныхъ даровано закономъ въ ограниченномъ видѣ. Лица женскаго пола, говорится въ ст. 26 гор. пол. 1892 г., на участіе въ собраніяхъ могутъ уполномочивать только своихъ отцовъ, мужей, сыновей, внуковъ, родныхъ братьевъ и племянниковъ. Кругъ довѣренныхъ лицъ—не обширный, въ немъ нѣтъ многихъ близкихъ лицъ: пасынковъ, двоюродныхъ братьевъ, пріемышей, отчимовъ, и т. п. Поэтому-то даже и признанныя закономъ избирательныя права женщинъ зачастую оказываются фикціей, вслѣдствіи отсутствія у нихъ родственниковъ, имѣющихъ право быть уполномоченными. Между тѣмъ, невозможность для женщины пользоваться даже не непосредственнымъ избирательнымъ правомъ, имѣетъ большія практическія неудобства, такъ какъ число избирателей, и такъ вообще незначительное, вслѣдствіи этого на много уменьшается. Укажу, для примѣра, на петербургскій городской избирательный списокъ на четырехлѣтіе 1897—1901, гдѣ изъ 6,763 избирателей на долю женщинъ приходится почти половина—3,083. Городовое положеніе 1870 года давало женщинамъ нѣсколько большія права. Тогда женщины-избирательницы могли, кромѣ родственниковъ, посылать за себя на избирательныя собранія всѣхъ лицъ, при томъ условіи, однако, что эти лица сами владѣютъ цензовымъ имуществомъ, т. е. давалось такимъ лицамъ второй избирательный голосъ.

Но при примѣненіи новаго положенія вкралось еще большее ограниченіе правъ женщины, чѣмъ это установлено въ законѣ. Въ инструкціи по организаціи городскихъ упрощенныхъ управленій, утвержденной министромъ внутреннихъ дѣлъ 30 мая 1893 года, имѣется ст. 4, гдѣ значится, что въ списокъ лицъ, имѣющихъ право участвовать въ избирательномъ сходѣ, вносятся только мѣстные домохозяева, т. е. совершеннолѣтнія лица мужскаго пола, владѣющія цензовымъ имуществомъ.

Такъ, административнымъ распоряженіемъ женщины были лишены законныхъ избирательныхъ правъ во всѣхъ небольшихъ городскихъ поселеніяхъ. Теперь это право въ извѣстной степени возстановлено Сенатомъ, который по жалобѣ г-жи Корвинъ-Круковской, владѣлицы въ г. Балаклавѣ, призналъ эту статью инструкціи несогласною съ закономъ и ходатайство просительницы объ измѣненіи ея заслуживающимъ уваженія.

Но справедливѣе было бы дарованіе женщинамъ прямаго права самимъ участвовать въ избирательныхъ собраніяхъ, какъ равно и права быть избираемыми гласными городскихъ думъ и земскихъ собраній. Англійское законодательство уже признало за женщинами право на непосредственное участіе въ выборахъ. Насколько англійскія женщины могутъ участвовать въ избирательныхъ собраніяхъ мѣстнаго самоуправленія, можно видѣть изъ слѣдующихъ данныхъ.

Въ глазговскомъ муниципальномъ спискѣ изъ 94,186 городскихъ избирателей—женщинъ, удовлетворяющихъ цензовымъ условіямъ—15,448, въ Бирмингамѣ изъ 92,700—11,600 [1]).

Надо, впрочемъ сказать, что и у насъ есть нѣкоторые признаки вліянія женщинъ и дѣятельности ихъ въ мѣстномъ самоуправленіи. При городскомъ самоуправленіи учреждаются участковыя попечительства о бѣдныхъ; въ этихъ попечительствахъ могутъ принимать и дѣйствительно принимаютъ участіе и женщины.

Но и въ законахъ нашихъ уже признано за женщинами права на непосредственное участіе въ самоуправленіи, правда, въ одной только сферѣ—народнаго просвѣщенія. Такъ, земству, городскимъ и сельскимъ обществамъ предоставляется избирать попечителей и *попечительницъ* для завѣдыванія народными училищами [2]). Нельзя не отмѣтить различное отношеніе

[1]) А. Шоу „Гор. Упр. въ Зап. Европѣ". Стр. 38.
[2]) Ст. 3,481 уст. уч. зав.

къ женскому въ этомъ смыслѣ вопросу петербургской и московской думъ; послѣдняя на ряду съ попечителями выбираетъ не мало попечительницъ, которыхъ Петербургъ, повидиму, игнорируетъ.

Такимъ образомъ, нашему законодательству не чужда совершенно мысль о допущеніи женщинъ къ участію въ мѣстномъ самоуправленіи. Тоже самое можно сказать и о нашихъ народныхъ понятіяхъ и обычаяхъ. Какъ извѣстно, сельскій сходъ составляется изъ крестьянъ-домохозяевъ. Такимъ *домохозяиномъ* бываютъ и крестьянки; были случаи, когда они принимали участіе на сходахъ, и это не казалось чѣмъ-нибудь страннымъ и необычнымъ [1]). Крестьянки же исполняли обязанности десятскихъ и сотскихъ.

Можно припомнить также недавній вопросъ о правѣ женщинъ на занятіе должности волостнаго писаря.

Конечно, все это незначительно, но и эти мелкіе факты русской жизни указываютъ на возможность болѣе широкой постановки избирательнаго права женщинъ.

Уравненіе правъ женщинъ и мужчинъ въ городскомъ самоуправленіи давно уже необходимо, его нужно желать, а оспаривать уже потому трудно, что въ гражданскомъ отношеніи, въ распоряженіи своимъ имуществомъ, въ промышленныхъ предпріятіяхъ, въ торговыхъ дѣлахъ женщина пользуется по нашимъ законамъ самостоятельными правами, осуществляя ихъ лично и непосредственно.

Стремленія къ непосредственному участію среди нашихъ избирательницъ не замѣтно, заявленій объ уравненіи ихъ правъ не слыхать. Но такое сознаніе существуетъ и не выражается

---

[1]) „Положенія о крестьянахъ допускаютъ присутствіе женщинъ на сходахъ съ правомъ голоса наравнѣ съ мужскимъ поселеніемъ“. (Рѣш. Прав. Сен. 13 іюня 1878 № 4757 и 10 янв. 1890 г. № 22). Г. Фальборкъ и В. Чернолускій „Настольная книга по народному образованію“, стр. 301.

во внѣшнихъ формахъ то по непривычкѣ женщинъ къ общественнымъ проявленіямъ, то вслѣдствіе увѣренности, что ихъ иниціатива ни къ чему практическому не приведетъ.

Но отъ этого, конечно, не колеблется принципъ общаго права всѣхъ и каждаго, будь-то мужчина или женщина, на участіе въ городскомъ самоуправленіи.

Это естественное право приводитъ къ признанію правъ представительства за всѣми группами городского населенія.

Городъ есть центръ мѣстной жизни. Въ немъ сосредоточиваются, совмѣщаются и сталкиваются разнообразнѣйшіе имущественные, «хозяйственные» и нематеріальные интересы безчисленнаго множества разнородныхъ соціальныхъ группъ населенія, въ современной городской жизни незамѣтно и неуловимо переходящихъ одна въ другую.

Это — существеннѣйшій признакъ города. Предоставленіе избирательнаго права одной какой либо группѣ городского населенія или двумъ будетъ явнымъ и ничѣмъ не оправдываемымъ нарушеніемъ интересовъ другихъ группъ.

Такое привилегированное обладаніе избирательнымъ правомъ становится особенно несправедливымъ, если такою группою окажется наиболѣе богатая, наиболѣе состоятельная группа, имѣющая и безъ того огромную силу, направляемую ею къ охранѣ своихъ интересовъ, въ ея капиталѣ.

Еще хуже, если это группа окажется къ тому же невѣжественная или даже не достаточно интеллигентная, какъ въ большинствѣ домовладѣльцы нашихъ городовъ.

Такое положеніе вещей въ конечномъ своемъ результатѣ приведетъ и приводитъ не только къ нерадѣнію гласными о нуждахъ всей городской массы, но и къ городскому неблагоустройству. Указанное явленіе одинаково свойственно нашимъ и заграничнымъ городамъ, гдѣ только со времени демократизаціи городского представительства дѣятельность городскихъ

общественныхъ учрежденій стала направляться на улучшеніе условій городской жизни и на удовлетвореніе насущнѣйшихъ нуждъ всей городской массы.

Естественное право горожанъ и представительство всѣхъ группъ городского населенія, какъ выводъ изъ этого права, приводитъ въ дальнѣйшемъ къ установленію общественной теоріи мѣстнаго самоуправленія. Городъ есть община.

Городское самоуправленіе является осуществленіемъ самостоятельной общинной жизни. Городъ можетъ возникнуть до образованія государства, онъ можетъ отождествляться съ государствомъ. Но и городъ, возникшій въ позднѣйшее время, становится такою формою общежитія, которая имѣетъ свои собственныя задачи. Государство, правда, перемѣщало въ прежнее время регулированіе извѣстныхъ отправленій городской жизни изъ общины въ центральныя административныя учрежденія, но затѣмъ происходитъ обратная передача разныхъ правъ городскимъ общинамъ, причемъ децентрализація становится настолько сильной и широкой, что власть передаетъ городскимъ общинамъ и такія полномочія и прерогативы, которыя прежде входили въ кругъ обязанностей центральныхъ или мѣстныхъ органовъ администраціи. Въ этомъ только случаѣ городское самоуправленіе представляетъ и участіе мѣстнаго населенія въ отправленіи административной власти, но это участіе вовсе не опредѣляетъ всецѣло понятія самоуправленія, и даже разъ передача такихъ дѣлъ совершилась, они уже принимаютъ характеръ муниципальный. Поэтому ограниченіе избирательныхъ правъ обывателей въ пользу одной группы городского населенія, признаваемой органами власти болѣе способною къ выполненію государственныхъ повинностей или болѣе годною въ глазахъ администраціи, является уже не соотвѣтствующимъ идеѣ самоуправленія.

Городское самоуправленіе и опредѣляется, какъ участіе

мѣстныхъ жителей въ управленіи дѣлами свободной и самостоятельной городской общины, понимаемой какъ совокупность живущихъ въ ней всѣхъ, право—и дѣеспособныхъ въ гражданскомъ отношеніи, лицъ мужескаго и женскаго пола, одинаково и на равныхъ условіяхъ развивающихъ подъ защитою закона и подъ взаимною охраною свои групповые, имущественные и духовные, интересы. Только что изложенный взглядъ на городское самоуправленіе не раздѣляется большинствомъ представителей науки государственнаго права въ Россіи [1]).

Господствуетъ государственная теорія самоуправленія.

Изслѣдователей, не раздѣляющихъ государственную теорію мѣстнаго самоуправленія, у насъ немного; я остановлюсь на кн. А. Васильчиковѣ.

«Самоуправленіемъ называется ,говоритъ кн. А. Васильчиковъ, такой порядокъ внутренняго управленія, при которомъ *мѣстныя* дѣла и должности завѣдываются и замѣщаются мѣстными жителями и земскими обывателями».

Мѣстное самоуправленіе имѣетъ свои особыя задачи. Самоуправленіе должно быть разсматриваемо, какъ особый порядокъ, имѣющій свою особую цѣль и свою отдѣльную область дѣятельности. «Во всѣхъ странахъ и у всѣхъ народовъ кромѣ высшихъ государственныхъ и династическихъ интересовъ, есть еще много другихъ скромныхъ нуждъ и пользъ, которыя должны быть удовлетворены на мѣстахъ по мѣстнымъ соображеніямъ и мѣстнымъ свѣдѣніямъ» [2]).

Главными сторонниками государственной теоріи мѣстнаго самоуправленія являются профессора А. Д. Градовскій и Н. М.

---

[1]) Изложеніе общественной и государственный теоріи мѣстнаго самоуправленія съ точки зрѣнія преимущества послѣдней, трактуемой въ особенности на основаніи ученія Л. Штейна см. у Н. М. Коркунова. „Рус. Госуд. Право. Т. II, стр. 347—359.

[2]) Кн. А. Васильчиковъ. „О самоуправленіи". Т. I, стр. 1 и 5.

Коркуновъ. «Вопросъ о самоуправленіи, говоритъ А. Д. Градовскій, не есть вопросъ о правительственномъ вмѣшательствѣ и личной иниціативѣ, о свободѣ и опекѣ. Это есть вопросъ о правильномъ распредѣленіи дѣлъ въ самой правительственной сферѣ». И далѣе — «вопросъ о самоуправленіи есть вопросъ объ организаціи власти, а не о предѣлахъ этой власти и ея правахъ надъ отдѣльною личностью» [1]).

Такое опредѣленіе сущности мѣстнаго самоуправленія низводитъ мѣстное самоуправленіе на служебную роль, дѣлаетъ его второстепеннымъ, увеличиваетъ чрезмѣрно государственную цѣль. «Государственный интересъ долженъ стоять на первомъ планѣ», говоритъ профессоръ Градовскій [2]). Но цѣлью государства и общества должно состоять благосостояніе каждаго человѣка и всѣхъ вообще и развитіе всѣхъ способностей человѣка и въ томъ числѣ усиленіе его общественности, развитіе формъ общенія. Не всегда государство лучше выполняетъ эти цѣли, и многое оно не въ силахъ; многое выполняется, независимо отъ государства, обществами и союзами. Второстепенное значеніе мѣстнаго самоуправленія особенно подчеркивается А. Д. Градовскимъ. Доля самостоятельности «необходима провинціи въ уцѣлѣвшей для нея, послѣ конфискаціи различныхъ ея правъ государствомъ, сферѣ отношеній;.. разъ она введена въ надлежащіе предѣлы, въ этихъ предѣлахъ должно продолжиться ея самостоятельное существованіе. Это значитъ,

---

[1]) А. Д. Градовскій. Собр. соч. Т. II. „Истор. мѣст. управ. въ Россіи“. Стр. 22 и 75. Напротивъ кн. А. Васильчиковъ говоритъ: „Дѣленіе между государственнымъ и земскимъ управленіемъ должно быть основано не на предметахъ вѣдомствъ, а на предѣлахъ власти“. Цит. соч., стр. 22.

[2]) Преобладающее значеніе государственныхъ задачъ предъ мѣстными признается и Б. Чичеринымъ. „Мѣстная жизнь вращается въ слишкомъ тѣсномъ кругу, въ слишкомъ мелочныхъ интересахъ“. О народномъ представительствѣ. Стр. 768. Но если городская община намѣревается создать благосостояніе городскихъ жителей, то это уже далеко не будетъ мелочнымъ интересомъ.

что, съ появленіемъ государственныхъ цѣлей, не теряютъ своего значенія цѣли низшихъ организмовъ, хотя онѣ и отступаютъ на второй планъ». Мѣстная власть должна «раздѣлять свою дѣятельность съ органами общества, допущенными въ правительственную сферу». Необходимо «порученіе *нѣкоторыхъ* задачъ органамъ общества». «По немногимъ вопросамъ они сохранили свою самостоятельность, — всѣ другія задачи вытекаютъ уже не изъ ихъ самобытнаго существованія, а исполняются, какъ порученіе государства» [1]).

Но профессоръ Градовскій признаетъ все-таки особенныя цѣли общественныхъ союзовъ, хотя отодвигаетъ ихъ на второе мѣсто.

«Самоуправленіе съ вытекающею изъ него свободой *(общественною)* есть результатъ разнообразныхъ *интересовъ*, которые не могутъ быть удовлетворены дѣятельностью центральнаго правительства». «Участіе въ администраціи лицъ непосредственно заинтересованныхъ необходимо въ виду... разнообразныхъ интересовъ *общества* и государства» [2]).

Любопытно отношеніе проф. Градовскаго къ вопросу о политическомъ значеніи мѣстнаго самоуправленія. Такъ, хотя онъ и говоритъ, что «въ вопросѣ о самоуправленіи рѣчь идетъ не о политической организаціи и свободѣ, а объ административной организаціи», но затѣмъ далѣе, повидимому, соглашается съ тѣмъ, что «самоуправленіе является однимъ изъ видовъ гражданскихъ вольностей» [3]).

Еще болѣе строгимъ сторонникомъ государственной теоріи оказывается проф. Н. М. Коркуновъ. «Субъектами самоуправ-

---

[1]) Соч. т. II стр. 14, 20, 21 и 84.

[2]) Ibid. стр. 71 и 100: „самоуправленіе есть завѣдываніе различными предметами администраціи черезъ лицъ непосредственно въ нихъ заинтересованныхъ.

[3]) Ibid. стр. 100.

ленія мѣстныя общенія являются лишь настолько, насколько государство возлагаетъ на нихъ осуществленіе своихъ функцій, функцій государственнаго управленія. Мѣстныя общенія осуществляютъ, однако, функціи власти, не по собственному самостоятельному праву, *а лишь по уполномочію государства.* Самостоятельное право властвованія имѣютъ только государства. Самоуправляющіяся мѣстныя общенія осуществляютъ права власти *по порученію* государства» [1]).

Государственная теорія мѣстнаго самоуправленія раздѣляется Н. М. Коркуновымъ преимущественно на нѣкоторыхъ одинаковыхъ чертахъ государства и мѣстной общины. Этими чертами и особенностями, отличающими мѣстное самоуправленіе и государство съ одной стороны, отъ союзовъ—съ другой, указываются авторомъ слѣдующія: обязательность мѣстныхъ общеній, отсутствіе субъективныхъ интересовъ лицъ, принадлежащихъ къ этимъ общеніямъ, существованіе только объективнаго условія совмѣстнаго жительства въ одной мѣстности, ограниченіе дѣятельности мѣстнаго общенія опредѣленною территорією, одинаковое съ государствомъ осуществленіе всѣхъ задачъ человѣческой жизни, допускающихъ принудительное осуществленіе.

Дѣятельность мѣстныхъ общеній есть, по мнѣнію Н. М. Коркунова, только частичная замѣна дѣятельности государства, и принципіальныхъ различій между дѣятельностями этихъ двухъ формъ общеній нѣтъ [2]).

Но однѣ одинаковыя черты еще не доказываютъ тождественности, онѣ могутъ только говорить о томъ, что та и другая форма общенія имѣетъ общія черты, свойственныя можетъ быть и всѣмъ формамъ общенія или большинству ихъ. Начало принудительности существуетъ и въ другихъ формахъ,

[1]) Н. М. Коркуновъ. „Рус. Гос. право". Томъ II, стр. 358.
[2]) Ibid. Т. II, стр. 350 и 351.

напримѣръ, въ церкви, и пока кто состоитъ членомъ ея, и признаетъ себя таковымъ, тотъ обязанъ подчиняться ея правиламъ и за несоблюденіе ихъ онъ можетъ понести соотвѣтствующее церковное наказаніе—отъ наложенія эпитимій до отлученія, или добровольно удаляется изъ церкви.

Тоже самое и въ мѣстномъ общеніи, и въ государствѣ.

Житель общины, недовольный ея порядками, — уходитъ изъ нея,—и вся принудительность прекращается; равнымъ образомъ, существуетъ и эмиграціонное право. Другой признакъ—территоріальность—также присущъ и въ церковномъ общеніи, хотя бы и не въ такой формѣ. Конечно, церковь можетъ распространяться внѣ предѣловъ государства, но въ тоже время въ церкви имѣются установленія территоріальныя, дѣйствующія только въ опредѣленныхъ территоріальныхъ предѣлахъ—государствѣ, епархіи, приходѣ. Такимъ образомъ все различіе состоитъ въ распространенности. Территоріальность въ такомъ значеніи можетъ имѣть мѣсто по отношенію сословій и соціальныхъ группъ. Существованіе въ мѣстномъ общеніи только объективныхъ условій и отсутствіе субъективныхъ — едва-ли въ дѣйствительности составляютъ признаки мѣстныхъ общеній. У цитируемаго автора въ другомъ мѣстѣ имѣются какъ разъ противоположныя указанія. Оправдывая необходимость самоуправленія съ точки зрѣнія государственной теоріи и говоря о преимуществахъ мѣстныхъ людей предъ чиновниками, назначенными властью, онъ устанавливаетъ такое положеніе. «Другое дѣло—представители самаго мѣстнаго общества, для нихъ мѣстныя условія, мѣстные интересы стоятъ во всемъ на первомъ планѣ»; или—«какъ члены мѣстнаго общества, связанные съ нимъ множествомъ общихъ *интересовъ*, зависимые отъ него во всѣхъ условіяхъ своей дѣятельности и жизни, они неизбѣжно подчиняются контролю общественнаго мнѣнія»; или еще—«мѣстныя общенія, въ отличіе отъ правительствен-

ныхъ учрежденій, существуютъ *не исключительно* для осуществленія функцій государственнаго управленія, они имѣютъ свои *особые интересы*, противополагаемые общимъ интересамъ государства, между интересами государства и мѣстнаго общенія возможны столкновенія, приводящія къ необходимости ихъ разграниченія юридическими нормами»; или, наконецъ—«самостоятельность органовъ самоуправленія основана на томъ, что неустранимое въ дѣлахъ управленія свободное усмотрѣніе опредѣляется въ ихъ дѣятельности *интересами того мѣстнаго общества*, представителями котораго они призваны служить» [1]).

Но интересъ есть понятіе субъективное, а не объективное. Признаніе особыхъ интересовъ въ мѣстномъ общеніи приравниваетъ ихъ не только къ государству, но и къ союзамъ, гдѣ также имѣется субъективное основаніе—интересъ.

Въ основѣ мѣстной общины лежитъ общественное начало, приближающее ее къ *союзамъ*.

Существуютъ одинаковыя черты между такимъ свободнымъ и неоформленнымъ союзомъ, какъ международное общество врачей или дѣятелей на какомъ нибудь научномъ поприщѣ, какъ институтъ международнаго права, съ одной стороны и мѣстными общеніями съ другой. Органъ первыхъ союзовъ есть международный съѣздъ, постановленія котораго вовсе не обязательны для его членовъ. Но развѣ не можетъ быть также международнаго съѣзда представителей, напримѣръ, городскихъ общественныхъ учрежденій, постановленія котораго тоже будутъ не обязательны для всѣхъ участвующихъ общинъ [2]).

---

[1]) Ibid. стр. 352, 353, 358 и 359.

[2]) Укажу на бывшіе у насъ съѣзды представителей городскихъ ломбардовъ и водопроводныхъ предпріятій; въ послѣднемъ случаѣ имѣло мѣсто соединеніе представителей гор. управленій и частныхъ обществъ. Такіе съѣзды конечно могутъ быть и международными, и они были бы очень полезны.

Мѣстная форма общенія должна быть организуема при наибольшей свободѣ, какъ естественномъ и неотъемлемомъ правѣ человѣка.

Государственная теорія мѣстного самоуправленія нерѣдко приводитъ въ конечномъ результатѣ къ ограниченію избирательнаго права. Въ этомъ повиненъ даже и профессоръ А. Д. Градовскій.

Такъ, хотя онъ и говоритъ, что «право участія каждаго гражданина въ самоуправленіи не подлежитъ сомнѣнію» и что «самоуправленіе есть участіе всѣхъ общественныхъ классовъ въ администраціи», но затѣмъ въ дальнѣйшемъ отъ этого положенія онъ отказывается. «По отношенію къ мѣстной администраціи принципъ политическаго равенства подвергается извѣстнымъ ограниченіямъ. Признавая равныя политическія права всѣхъ лицъ предъ государствомъ, законодательство иногда *должно* ограничить эти права въ правленіи мѣстномъ, вслѣдствіи спеціальности нѣкоторыхъ задачъ, возложенныхъ на мѣстное управленіе» [1]).

Еще дальше въ этомъ отношеніи идетъ профессоръ М. С. Свѣшниковъ. Характеризуя англійское городское избирательное право, какъ построенное на «принципѣ хозяйственности или, точнѣе, домовитости, который является ручательствомъ способности даннаго лица быть хорошимъ городскимъ избирателемъ», М. С. Свѣшниковъ устанавливаетъ такое положеніе. «Можно съ увѣренностью сказать, что подобный (англійскому) порядокъ вещей представляетъ гораздо болѣе ручательствъ, чѣмъ, напримѣръ, всеобщая подача голосовъ; преимущество принципа домовитости надъ принципомъ всеобщей подачи голосовъ заключается въ томъ, что здѣсь государство имѣетъ дѣло съ самостоятельными людьми и всѣ зависимые элементы устранены отъ участія въ городскихъ дѣлахъ» [2]).

---

[1]) А. Д. Градовскій. Собр. Соч. т. 11, стр. 75 и 76.

[2]) М. С. Свѣшниковъ. „Основы городскаго самоуправленія“, ч. II, стр.

Изъ приведеннаго разсужденія можно вывести заключеніе, что М. С. Свѣшниковъ основаніемъ городского избирательнаго права признаетъ домовитость или зажиточность, т. е. понятія очень субъективныя и весьма растяжимыя.

Когда устанавливается высокій цензъ, то тоже вѣдь выставляется принципъ зажиточности.

Требованіе указаннаго профессоромъ Свѣшниковымъ ценза прямо вытекаетъ у него изъ принимаемой имъ государственной теоріи мѣстнаго самоуправленія: «самоуправленіе есть институтъ публичнаго права, участіе населенія въ административной власти; для осуществленія такой высокой задачи необходимо собраніе лучшихъ силъ страны» [1]). Терминъ «лучшія» отличается полною произвольностью.

Болѣе широкую постановку избирательнаго права даетъ кн. А. Васильчиковъ. «Къ политическому образованію (посредствомъ участія въ мѣстномъ самоуправленіи) долженъ быть открытъ свободный доступъ всему народу». Но этотъ весь народъ понимается, однако, въ нѣсколько ограниченномъ смыслѣ: «право избранія и право гласной ревизіи мѣстныхъ дѣлъ и расходовъ принадлежитъ безусловно всѣмъ обывателямъ, *участвующимъ* въ этихъ *расходахъ* и *повинностяхъ*» [2]).

Въ основу городского самоуправленія долженъ быть положенъ принципъ, что всѣ мѣстные обыватели обладаютъ одинаковымъ правомъ участія въ городскомъ самоуправленіи.

---

16 и 17. При этомъ цитируемый авторъ указываетъ, что въ Англіи „всякій квартирохозяинъ, не состоящій гдѣ-нибудь въ услуженіи, признается городскимъ избирателемъ“. Ibid.

[1]) Возраженія на мой докладъ въ Юрид. Общ. объ участіи квартиро-нанимателей въ городскомъ общественномъ управленіи. Журналъ юрид. общ. при спб. унив. 1897 г. № 4, проток. засѣд. админ. отд. 28 февр. 1898 г. стр. 25.

[2]) Цит. соч. т. I стр. 180.

ГЛАВА III.

Примѣненіе всеобщей подачи голосовъ.

Распространенность.—Ограниченія: исключеніе женщинъ, возрастъ, осѣдлость; коренное и пришлое населеніе.—Территоріально-пропорціональная система выборовъ.—Территоріальная система по городовому положенію 1892 г.

Система всеобщей подачи голосовъ въ городскомъ самоуправленіи принята въ штатахъ Сѣверной Америки, гдѣ выборы въ городахъ производятся и на одинаковыхъ основаніяхъ съ политическими, и часто одновременно съ послѣдними [1]). Въ видѣ иллюстраціи пользованія избирательнымъ правомъ въ сѣверо-американскихъ городахъ приведу выборы городского мэра и другихъ должностныхъ лицъ въ городѣ Кембриджѣ, штата Массачузетсъ. Изъ 9500 внесенныхъ въ списки принимало участіе въ баллотировкѣ до 8200 человѣкъ [2]). Но женщинамъ избирательныхъ правъ во всѣхъ Штатахъ и по всѣмъ вопросамъ еще не предоставлено. Онѣ имѣютъ участіе въ выборѣ школьныхъ должностныхъ лицъ; въ нѣкоторыхъ-же штатахъ, какъ, напримѣръ, въ Канзасѣ, еще съ 1887 г. женщины получили право участія во всѣхъ муниципальныхъ выборахъ. Однако теперь идея предоставленія избирательныхъ правъ женщинамъ пріобрѣтаетъ въ Америкѣ все больше и больше сторонниковъ.

---

[1]) Д. Брайсъ. Американская республика ч. 11. См. обзоръ избират. порядковъ въ Бостонѣ и Сенъ-Луи, стр. 228—233.

[2]) Ibid стр. 425. Число жителей этого города въ то время (1887 г.) приблизительно было ок. 40,000. Такимъ образомъ избиратели составляли ок. 1/4 всего населенія. Въ Петербургѣ—теперь избиратели составляютъ 1/200 часть населенія, что бы сравняться съ Кембриджемъ надо бы число петербургскихъ избирателей увеличить до 300 т. чел.

Въ городахъ Франціи, со времени 1884 г., установлены также одни и тѣ же избирательные списки какъ для національныхъ, такъ и для городскихъ выборовъ, въ которыхъ имѣетъ право принимать участіе всякій французъ, достигшій 21 года и проживший въ общинѣ полгода. Такъ широко организовано во Франціи городское представительство, исключающее однако женщинъ.

Какъ примѣръ неполнаго разрѣшенія вопроса о всеобщемъ избирательномъ правѣ можно указать на Бельгію, гдѣ закономъ 1895 года были замѣнены прежнія права представительства по платежу налога и по образовательному цензу всеобщею подачею голосовъ; но установленіе слишкомъ высокаго 30-ти лѣтняго возраста и продолжительнаго, 3-хъ лѣтняго, пребыванія въ общинѣ ограничиваетъ въ сильной степени принципъ всеобщей подачи голосовъ и устраняетъ на практикѣ отъ участія въ бельгійскихъ городскихъ выборахъ массу неженатыхъ людей и весь неосѣдлый, промышленный элементъ населенія [1]).

Установленная во Франціи, полугодовая продолжительность пребыванія является болѣе справедливою и болѣе правильною.

Всякое увеличеніе, въ этомъ отношеніи срока пребыванія (осѣдлости) въ городѣ до производства выборовъ, есть только замаскированное ограниченіе избирательныхъ правъ,—лишеніе такого права у большинства группъ городского населенія.

Въ основаніе требованія большей продолжительности иногда ставится соображеніе о преимуществѣ коренного населенія предъ пришлымъ. Но опредѣленіе кореннаго горожанина въ современномъ городѣ охватываетъ все городское населеніе, иначе, если придерживаться строго понятія «коренной», то есть разумѣть обывателей, имѣющихъ предковъ въ городѣ, то пожалуй

---

[1]) А. Шоу. Городск. упр. въ Запад. Европ. стр. 447.

и домовладѣльцевъ придется лишить избирательнаго права, такъ какъ въ настоящее время большинство домовладѣльцевъ тоже пришлое и сильно мѣняющееся населеніе. Городское населеніе и должно быть подвижнымъ, такъ какъ городъ есть центръ извѣстнаго округа, мѣстности, края. Однимъ словомъ, различія между кореннымъ и пришлымъ населеніемъ теперь въ городской жизни вовсе не наблюдается. Въ нашемъ дѣйствующемъ городовомъ положеніи для пользованія избирательнымъ правомъ установленъ годовой срокъ владѣнія недвижимымъ имуществомъ на правѣ собственности, и такая продолжительность, если не будетъ уменьшена, должна быть одинакова для всѣхъ группъ городского населенія.

Какъ же должны производиться самые выборы? Раціональною системою выборовъ должна быть признана территоріально-пропорціональная.

При общемъ избирательномъ правѣ является необходимость въ установленіи такого порядка выборовъ, который гарантировалъ бы всѣмъ группамъ городского населенія возможность имѣть представителей: большинству и меньшинству. Это побуждаетъ признать болѣе цѣлесообразными пропорціональные выборы, по участкамъ и по общимъ спискамъ, при такихъ условіяхъ, чтобы въ городскія думы посылались гласные, избранные и по большинству голосовъ, и по меньшинству, въ опредѣленномъ въ законѣ числѣ, причемъ въ законѣ же должно установить и то минимальное количество голосовъ, какое давало бы право на выборъ гласнаго меньшинствомъ.

Относительно примѣнимости пропорціональныхъ выборовъ къ мѣстному самоуправленію приведу слова Н. М. Коркунова «Не можетъ быть сомнѣнія, что мѣстное представительство должно быть представительствомъ особыхъ мѣстныхъ интересовъ, всегда разнообразныхъ и въ своемъ разнообразіи всегда поддерживаемыхъ государственною властью, не могущей допу-

стить въ мѣстности подавленіе какимъ-нибудь случайно возобладавшимъ интересомъ всѣхъ другихъ, для государства въ цѣломъ имѣющихъ нерѣдко огромное значеніе. Поэтому организація мѣстныхъ собраній должна обезпечивать не столько единство, сколько полноту представительства, а лучшее средство для этого—пропорціональные выборы». И далѣе—«мѣстное представительство есть прежде всего представительство интересовъ, а потому противъ примѣняемости въ мѣстномъ самоуправленіи пропорціональныхъ выборовъ не можетъ быть никакихъ принципіальныхъ возраженій» [1]).

Тоже самое говоритъ и Вл. Ренненкампфъ: «въ мѣстномъ представительствѣ самое главное заключается въ охранѣ и развитіи всѣхъ разнообразныхъ *мѣстныхъ* интересовъ» [2]).

Въ Италіи введено уже пропорціональное представительство въ городскихъ совѣтахъ большинства и меньшинства избирателей [3]).

У насъ непринятіе пропорціональныхъ выборовъ дало мѣсто весьма неожиданному законоположенію. Въ случаѣ недовыбора гласныхъ думъ по большинству голосовъ и послѣ дополнительныхъ выборовъ, составъ думы «пополняется, по распоряженію министра внутреннихъ дѣлъ, лицами, состоявшими въ званіи гласныхъ въ теченіи послѣдняго четырехлѣтія, по старшинству полученныхъ ими при выборѣ избирательныхъ балловъ, а при равенствѣ балловъ по жребію» [4]).

Такой порядокъ можетъ имѣть своимъ результатомъ назначеніе административной властью лицъ, которыя могутъ быть забаллатированными въ послѣднихъ избирательныхъ собраніяхъ не только большинствомъ, но и меньшинствомъ, если

[1]) Н. М. Коркуновъ. Пропорціональные выборы. Стр. 94 и 95.

[2]) Вл. Ренненкампфъ. Жур. М. Н. Пр. Реценз. на приведен. соч. Н. Коркунова.

[3]) А. Шоу. Гор. упр. въ Зап. Евр. стр. 473.

[4]) Ст. 54. гор. пол. 1892 г.

бы таковое было установлено въ законѣ, и такимъ образомъ въ составъ думы включаются гласные противъ воли избирателей, чѣмъ уничтожается основное начало мѣстнаго самоуправленія.

Опытъ городскихъ выборовъ по территоріальнымъ участкамъ, но безъ примѣненія пропорціональности, производился и у насъ еще при дѣйствіи городового положенія 1870 года.

Въ 1888 г. было сдѣлано частичное распоряженіе о производствѣ выборовъ отъ 3-го разряда избирателей въ Петербургѣ и Москвѣ по участкамъ [1]).

Эта территоріальная система тогда не дала замѣтно лучшихъ результатовъ, потому что такова судьба всѣхъ частичныхъ видоизмѣненій, гдѣ требуется общая реформа. Дѣйствующее положеніе допускаетъ такіе выборы по ходатайствамъ городскихъ думъ. Но при тепершнихъ избирательныхъ условіяхъ едва ли можно ждать полезныхъ результатовъ и отъ выборовъ, производимыхъ по территоріальнымъ участкамъ. Выборы по территоріальнымъ участкамъ хороши лишь при соблюденіи особыхъ условій. Необходимо, чтобы эти участковыя избирательныя собранія не были очень малочисленными и однообразными. Въ противномъ случаѣ, они непремѣнно обратятся въ такія котеріи, въ которыхъ больше всего будетъ имѣть значеніе «вліятельное» лицо,—вліятельное капиталомъ или своимъ положеніемъ. При двѣнадцати, напримѣръ, петербугскихъ участковыхъ избирательныхъ собраніяхъ, на долю каждаго приходится весьма мало, отъ 100 до 200, избирателей, явившихся къ выборамъ.

Другимъ условіемъ при территоріальныхъ выборахъ должно признать необязательность выбора въ гласные непремѣнно изъ лицъ, живущихъ въ опредѣленномъ участкѣ, что установлено дѣйствующимъ городовымъ положеніемъ, а, напротивъ, необходима полная свобода выбора изъ всего числа городскихъ

---

[1]) Въ Петербургѣ—въ 12 участкахъ, а въ Москвѣ—въ 9.

избирателей. Только тогда можно ожидать, что будутъ выбраны лица, извѣстныя городу своей общественною дѣятельностью, опытомъ въ городскихъ дѣлахъ, или выдающіяся своимъ общественнымъ значеніемъ. Указанное ограниченіе права выбора въ настоящее время дѣлаетъ то, что въ томъ или другомъ участкѣ бываетъ не изъ кого выбирать; между тѣмъ въ другомъ участкѣ могутъ оказаться лица, уважаемыя городомъ, въ числѣ, значительно превышающемъ число гласныхъ отъ участка. Мотивомъ, послужившимъ къ установленію этого ограниченія, было, очевидно, стремленіе уничтожить партіи. Но когда же и гдѣ въ общественныхъ дѣлахъ, при избирательныхъ порядкахъ, не было партій? Онѣ были, есть и будутъ. Да, гдѣ нѣтъ партій, тамъ нѣтъ общественной жизни.

Поэтому цѣлью законодательства нужно ставить не уничтоженіе партій, что не достижимо, а необходимо стремиться къ тому, чтобы образовались партіи, проникнутыя идеей общественнаго служенія и пользы, вмѣсто партій, управляемыхъ какимъ либо личнымъ узкимъ интересомъ. Этотъ «домашній» интересъ и можетъ господствовать въ малочисленныхъ и однообразныхъ территоріальныхъ избирательныхъ собраніяхъ, при теперешнемъ избирательномъ цензѣ. Идейности трудно ожидать отъ состава городскихъ избирательныхъ собраній, гдѣ имѣетъ мѣсто представительство только богатаго домовладѣльческаго и еще болѣе богатаго торговопромышленнаго класса.

Чѣмъ менѣе въ городскомъ самоуправленіи представителей всѣхъ городскихъ классовъ, тѣмъ болѣе будетъ господствовать узкій интересъ.

С.-Петербургская дума правильно отказалась, при введеніи новаго городового положенія, послѣ рѣчи гласнаго П. А. Потѣхина, отъ установленія нѣсколькихъ участковыхъ собраній въ Петербургѣ, такъ какъ лучше оставаться при одномъ избирательномъ собраніи, не стѣсняясь въ выборѣ гласныхъ, чѣмъ

имѣть такихъ нѣсколько съ обязательствомъ выбирать гласныхъ только изъ одного участка. Какъ извѣстно, территоріальные выборы въ Петербургѣ введены особымъ распоряженіемъ.

Противъ общей территоріальной избирательной системы возражаютъ еще и то, что возможна нелегальная агитація выборовъ. Конечно, болѣе желательна легальная агитація. Уже давно высказано въ печати, что необходимо установить связь между избирателями и ихъ уполномоченными, ту связь, которая достигается журналистикой, избирательными собраніями, комитетами. Но и при отсутствіи такой законной агитаціи, при дарованіи правъ городскихъ избирателей квартиронанимателямъ, «люди образованные, присутствуя въ избирательныхъ собраніяхъ, парализовали бы произволъ вліятельнаго и богатаго купечества, и масса мелкихъ избирателей, имѣя другую опорную точку, вышла бы изъ подъ вліянія этого купечества» [1]).

ГЛАВА IV.

Налогъ, какъ основаніе избирательнаго права.

Городовое положеніе 1870 г.—Мнѣніе Б. Чичерина.—Англійское городское избирательное право.—Налоговое основаніе въ Берлинѣ и въ Вѣнѣ. Неправильность этого основанія.—Отказъ отъ налогового начала въ городовомъ положеніи 1892 г.—Пріурочиваніе избирательнаго права къ домовладѣнію въ Англіи и Россіи.—Значеніе и послѣдствія отказа отъ налогового основанія въ городскомъ представительствѣ.

Наиболѣе, однако, распространеннымъ и чаще примѣняемымъ основаніемъ городского избирательнаго права оказывается уплата налога въ городскую кассу. Отношеніе къ этому принципу у насъ весьма характерно и любопытно.

При дѣйствіи городового положенія 1870 г. былъ довольно твердо установленъ, хотя и не проведенъ послѣдовательно и полно, принципъ: кто вноситъ непосредственно въ городскую

[1]) А. А. Головачевъ „Десять лѣтъ реформъ“, глав. IV, стр. 223 и др.

кассу какой-либо налогъ, тотъ и пользуется правомъ избирать и быть избираемымъ въ гласные думы. Такъ, по этому положенію, имѣли право голоса въ выборахъ гласныхъ тѣ городскіе обыватели (25 лѣтъ, русскіе подданные), которые владѣли, въ городѣ на правѣ собственности, недвижимымъ имуществомъ, подлежащимъ сбору въ пользу города, или содержали торговое и промышленное заведеніе по купеческому свидѣтельству, или же при 2-хъ лѣтнемъ пребываніи въ городѣ уплачивали въ пользу города сборъ съ свидѣтельствъ купеческаго, промысловаго, на мелочной торгъ, прикащичьяго перваго разряда и съ билетовъ на содержаніе промышленныхъ заведеній [1]).

Въ число обладающихъ избирательнымъ правомъ не включались плательщики больничнаго, адреснаго и нѣкоторыхъ другихъ сборовъ. Въ этомъ отношеніи городовое положеніе 1870 г. отступило отъ указаннаго принципа. Надо при этомъ, однако, отмѣтить, что Государственный Совѣтъ, при разсмотрѣніи городской реформы 1870 года, призналъ, что при введеніи городского квартирнаго налога плательщики такого налога должны получить избирательное право; и въ сознаніи гласныхъ городскихъ думъ, организованныхъ по положенію 1870 г., введеніе такого налога соединялось и должно было имѣть своимъ непосредственнымъ послѣдствіемъ—дарованіе квартирантамъ избирательнаго права.

Опредѣленіе городского избирательнаго права по платежу налога раздѣлялся и въ спеціальной литературѣ. Такой взглядъ повидимому проводился А. Д. Градовскимъ и кн. А. Васильчиковымъ [2]).

---

[1]) Ст. 17, г. п. 1870 г.

[2]) А. Д. Градовскій Сбор. соч. т. II, стр. 76—77. Кн. А. Васильчиковъ. О самоуправленіи Т. I. Стр. 180. Послѣдній впрочемъ признавалъ такимъ основаніемъ и исполненіе земскихъ повинностей, и на этомъ же основаніи приписку къ податнымъ состояніямъ.

Но болѣе опредѣленнымъ сторонникомъ этого начала является Б. Чичеринъ. «Кто не платитъ мѣстныхъ налоговъ, тотъ не долженъ имѣть права голоса въ расходахъ» [1]).

Ошибочность такого мнѣнія произошла вслѣдствіе того, что упущена возможность переложенія налоговъ плательщиками на потребителя, а также и то, что участіе въ самоуправленіи есть общее право.

Опредѣленіе избирательнаго права по платежу налога принято въ городахъ большинства государствъ Западной Европы.

Въ городскомъ англійскомъ самоуправленіи принимаютъ участіе прежде всего тѣ лица, которыя зачислены въ особые муниципальные списки, составляемые для производства выборовъ въ городскіе совѣты. А въ эти списки, на основаніи городовыхъ положеній 1832 и 1882 г., вносятся лица мужскаго пола, достигшія 21 года, проживающія въ опредѣленной мѣстности не менѣе одного года, уплачивающія налогъ въ пользу бѣдныхъ и другіе налоги и занимающія лично домъ или часть дома для цѣлей промышленныхъ или для жилья, безразлично. Сверхъ того, въ городскіе списки вносятся также незамужнія и вдовыя женщины, какъ главы семействъ [2]). Въ англійскіе списки не вносятся такъ называемые «жильцы», имѣющіе однако парламентскую правоспособность (въ Шотландіи эти лица пользуются и городскимъ избирательнымъ правомъ) [3]). Однако, не надо забывать, что эти «жильцы», ско-

---

[1]) Б. Чичеринъ. Курсъ государ. науки. Ч. III. стр. 501.

[2]) К. Гуго. Новѣйшія теченія въ англ. гор. самоупр. стр. 29. М. Вотье, Мѣстн. управл. въ Англіи. Стр. 136—137. А. Шоу. Город. управленія въ Зап. Европ. Стр. 29, 35—40.

[3]) Въ городскихъ и парламентскихъ спискахъ, послужившихъ основаніемъ для первыхъ, есть нѣкоторая разница. Въ парламентскіе списки вносятся жильцы, производящіе ежегодную плату не менѣе 10 фунт. стерл. (100 руб.), но въ эти парламентскіе списки не вносятся женщины и всѣ лица, занимающія лавки, мастерскія и т. п. съ доходомъ менѣе 10 фунт. стерл., каковыя лица въ городскіе списки зачисляются. А. Шоу. Ibid.

рѣе соотвѣтствуютъ у насъ лицамъ, живущимъ въ меблированныхъ комнатахъ. Наши квартиронаниматели, какъ заключающіе арендный договоръ съ собственниками домовъ, входятъ въ ту группу городскихъ англійскихъ избирателей, которые получаютъ это право участія въ городскихъ дѣлахъ, на основаніи занятія дома или части дома для жилья.

Но одними выборами въ городскіе совѣты въ Англіи не ограничивается участіе населенія въ городскомъ самоуправленіи. Значительная часть городскихъ дѣлъ ведется приходами, которые, кстати сказать, теперь представляютъ строго территоріальныя управленія, а отнюдь не церковныя.

Для участія въ дѣлахъ приходовъ составляются особые списки. Въ эти списки вносятся всѣ лица, попавшія какъ въ парламентскіе, такъ и въ городскіе списки, при условіи обложенія сборомъ въ пользу бѣдныхъ [1]).

Кромѣ собственно городскихъ и приходскихъ выборовъ, есть еще другія формы участія горожанъ въ городскомъ самоуправленіи. Наприм., въ г. Глазговѣ народное образованіе вѣдается школьными комитетами.

Для выборовъ въ члены этихъ комитетовъ составляются тамъ особые списки.

Такимъ избирательнымъ школьнымъ правомъ пользуются всѣ тѣ, кто «владѣетъ или нанимаетъ недвижимую собственность, обложенную по оцѣнкѣ налогомъ» въ опредѣленномъ размѣрѣ [2]). Но для пользованія избирательнымъ правомъ въ школьный комитетъ вовсе не требуется дѣйствительнаго взноса налоговъ. Поэтому-то на самомъ дѣлѣ эти школьные списки обширнѣе парламентскихъ и городскихъ, включеніе въ которые обусловливается своевременнымъ платежемъ налога [3]).

---

[1]) A. Шоу. Ibid. Ст. 37.

[2]) Ibid.

[3]) Въ г. Глазговѣ, гдѣ парламентскихъ избирателей 78738, въ томъ числѣ до 1000 „жильцовъ“, въ городскомъ (муниципальномъ) спискѣ

Для показанія числа выборщиковъ въ городскіе совѣты въ англійскихъ городахъ, укажу на Бирмингамъ, гдѣ при 450,000 населенія и 95,500 занятыхъ собственниками и арендаторами домовъ, городскихъ избирателей 92,700, въ томъ числѣ 11,600 женщинъ и нѣсколько тысячъ мастеровыхъ, которые занимаютъ маленькія лавочки и мастерскія, пользуясь, кстати сказать, общимъ центральнымъ двигателемъ и уплачивая за помѣщеніе весьма немного [1]).

Въ Германіи, Австріи, также уплата налога даетъ право на участіе въ городскихъ избирательныхъ собраніяхъ. Такъ, въ Берлинѣ правомъ голоса, пользуется «всякій самостоятельный прусскій горожанинъ (24 лѣтъ), не находящійся въ зависимости ни отъ городской управы, ни отъ администраціи, надзирающей за городскими дѣлами, если онъ живетъ не меньше года въ избирательномъ участкѣ, не пользуется пособіемъ отъ общественнаго призрѣнія, уплатилъ причитающіеся съ него городскіе платежи, и при этомъ или владѣетъ домомъ, или имѣетъ постоянное ремесло и торговлю, или же уплачиваетъ подоходный налогъ не менѣе четырехъ марокъ (ок. 1 р. 25 к.)» [2]).

94,184 (прибавл. 15,448. женщинъ), а въ школьномъ 141,152. Насколько обширно это представительство, можно заключить изъ того, что отдѣльныхъ семействъ въ Глазговѣ числилось тогда-же 126,422. A. Шоу, ibid. Стр. 38. Въ Шотландіи налогъ въ пользу бѣдныхъ собирается непосредственно и отдѣльно съ домовладѣльцевъ и съ жильцовъ. Невнесеніе налога лишаетъ многихъ жильцовъ возможности пользоваться избирательными приходскими правами. Въ Англіи уплачиваютъ налогъ арендаторы домовъ или частей домовъ, но допускаются договоры между собственниками домовъ и арендаторами объ уплатѣ первыми налоговъ, которые затѣмъ раскладываются на квартирныя или арендныя платы. Однако, такой платежъ домохозяиномъ налога не лишаетъ арендаторовъ избирательнаго права. Ibid. 37—40.

[1]) A. Шоу. Ibid., стр. 39 и 41.

[2]) Г. Б. Іоллосъ. Общественное самоуправленіе въ Берлинѣ. Вѣст. Европ. 1897 г. № 4.

При такихъ условіяхъ въ Берлинѣ было въ 1893 г. свыше 300,000 избирателей. Вообще по прусскимъ законамъ городскими избирателями могутъ быть всѣ плательщики налоговъ не ниже опредѣленнаго размѣра. «Такое ограниченіе исключаетъ изъ избирательныхъ списковъ около 10—15% совершеннолѣтняго мужскаго населенія» [1]).

Въ Вѣнѣ тоже избирательное право предоставлено плательщикамъ подоходнаго налога съ установленнымъ въ законѣ минимумомъ.

Кромѣ того, наравнѣ съ уплатою налога и независимо отъ него, основаніемъ избирательнаго права служитъ принадлежность къ извѣстной профессіи. «Въ силу своихъ профессій избирательными правами пользуются духовенство, преподаватели Закона Божія, высшія областныя или городскія должностныя лица, офицеры арміи, адвокаты, врачи, фармацевты, гражданскіе инженеры, архитекторы, спеціалисты-техники, профессора и школьные преподаватели» [2]).

Наконецъ, въ Вѣнѣ теперь примѣнено въ нѣкоторомъ отношеніи и всеобщее избирательное право; установленъ особый разрядъ избирателей, выбирающій только около 1/3 числа гласныхъ; въ этотъ разрядъ включаются всѣ вѣнскіе жители 27 лѣтняго возраста, съ 3-хъ лѣтнимъ пребываніемъ [3]).

Въ этихъ добавочныхъ условіяхъ замѣтно желаніе нѣсколько парализовать дурныя стороны принципа, по которому городской налогъ даетъ право на участіе въ городскомъ самоуправленіи. Поставить уплату налога опредѣленнаго размѣра основаніемъ городского избирательнаго права равносильно лишенію избирательнаго права у городской массы.

---

[1]) А. Шоу. Цит. соч. стр. 514.
[2]) А. Шоу. Ibid. Стр. 599.
[3]) „Сынъ Отеч.“ 1900. № 81 и 82.

«Не считаемъ, говорится въ хроникѣ „Вѣстника Европы“, платежъ сбора необходимымъ условіемъ избирательнаго права. Городской житель... связанъ съ городомъ многочисленными, разнообразными нитями, гораздо болѣе прочными, чѣмъ уплата нѣсколькихъ десятковъ копеекъ городского сбора. Въ освѣщеніи и оздоровленіи города, въ организаціи врачебной помощи, въ устройствѣ городскихъ начальныхъ школъ, въ выборѣ той или другой системы эксплоатаціи городской земли, масса населенія заинтересовывается отнюдь не меньше—или даже больше,—чѣмъ зажиточные горожане. Представительства бѣднѣйшихъ горожанъ (мѣщанъ, цеховыхъ) требуетъ самая элементарная справедливость, въ виду разнообразныхъ услугъ, постоянно оказываемыхъ городу массою трудящагося населенія. Всего больше нуждаясь въ заботливости городского управленія, бѣднѣйшіе изъ числа городскихъ жителей далеко не всегда пользуются ею въ должной мѣрѣ, именно потому, что не имѣютъ достаточнаго участія въ городскомъ представительствѣ» [1]).

Отрицательное отношеніе къ организаціи городского представительства на основаніи уплаты налога въ городскую кассу можно усмотрѣть и въ мнѣніи совѣщанія Кахановской комиссіи. Мотивами такого мнѣнія, между прочимъ, были указаны: во-первыхъ, возможность переложенія сборовъ плательщиками на другія лица (домовладѣльцами на квартирантовъ, купцами на покупателей), во вторыхъ, несоотвѣтствіе числа избирателей общему числу жителей, въ третьихъ, невыдержанность этого принципа въ городовомъ положеніи 1870 года, и въ четвертыхъ, несамостоятельное отношеніе мелкихъ плательщиковъ къ своему праву. Первыя два условія возможно избѣгнуть путемъ всеобщей избирательной системы, третье можетъ быть уничтожено распростра-

---

[1]) Вѣст. Евр. 1890. № 12 Вн. Обозр.

неніемъ избирательнаго права на всякихъ плательщиковъ городскихъ сборовъ, а четвертое оказывается произвольнымъ и голословнымъ. Точныхъ данныхъ о такой несостоятельности мелкихъ плательщиковъ въ распоряженіи совѣщанія не было.

Избиратели бывшаго третьяго разряда, т. е. именно мелкіе плательщики, старались обновить и улучшить составъ думъ выборомъ новыхъ лицъ и притомъ съ высшимъ и среднимъ образованіемъ. «Въ третьемъ разрядѣ число гласныхъ со среднимъ и высшимъ образованіемъ возростало несравненно быстрѣе, чѣмъ въ первомъ и второмъ разрядахъ» [1]). Особое совѣщаніе комиссіи нашло, что для участія въ городскомъ представительствѣ необходимо имѣть „заинтересованность въ благоустройствѣ города, въ соединеніи съ условіями личной самостоятельности, имущественной состоятельности и извѣстной доли образованія“ [2]).

Правда, въ числѣ признаковъ этой способности, кромѣ владѣнія цензовымъ недвижимымъ имуществомъ и торгово-промышленными заведеніями, указывалось и на наемъ квартиры за плату опредѣленнаго размѣра. Но дальнѣйшая судьба городского представительства говоритъ о томъ, какъ шатки были основанія, принятыя совѣщаніемъ.

Составители городового положенія 1892 года, руководясь такимъ же принципомъ, признали способными горожанами лишь очень незначительную часть городского населенія, удовлетворявшаго требованіямъ ценза, и это положеніе еще болѣе отклонилось отъ основанія, по которому въ старомъ положе-

---

[1]) Гр. Шрейдеръ. „Муниципальные этюды“. Рус. Богат. 1896. № 11. Изъ 510 гласныхъ въ 26 городахъ, съ высшимъ и среднимъ образованіемъ прослужившихъ болѣе одного четырехлѣтія было 330 и новыхъ 180, причемъ въ 1 разрядѣ было первыхъ 127 и послѣднихъ—58, во 2-мъ—126 и 66 и въ 3-мъ—77 и 56, т. е. % прироста образованныхъ людей былъ для 1 разряда 45,6%, для 2-го—52,3% и для 3-го—72,7%.

[2]) Оч. предп. больш. чл. совѣщ. Ках. ком. стр. 27.

нін давалось право на участіе въ самоуправленіи. Избирательное право предоставлено только плательщикамъ большого налога, съ какою цѣлью и введенъ весьма высокій цензъ. Правомъ участія въ выборѣ гласныхъ думъ пользуются владѣющіе, не менѣе одного года, на правѣ собственности или пожизненно, недвижимымъ имуществомъ, обложеннымъ въ пользу города оцѣночнымъ городскимъ сборомъ и стоющимъ по оцѣнкѣ, опредѣленной для взиманія этого сбора, въ обѣихъ столицахъ не менѣе 3000 р., въ губернскихъ городахъ съ населеніемъ свыше 100,000 чел. и въ городѣ Одессѣ 1500 р., въ другихъ губернскихъ и болѣе значительныхъ уѣздныхъ 1000 руб., и въ остальныхъ городахъ 300 рублей,—и затѣмъ содержащіе торгово-промышленныя предпріятія, требующія выборки свидѣтельствъ въ столицахъ 1 гильдіи и въ прочихъ городахъ 1 и 2 гильдій [1]).

Въ тѣхъ небольшихъ городахъ, гдѣ введено упрощенное городское общественное управленіе, установленъ только одинъ цензъ владѣльцевъ домовъ въ 100 рублей по оцѣнкѣ. Вообще можно сказать, что въ новомъ городовомъ положеніи замѣтно стремленіе пріурочить избирательное начало скорѣе къ домовладѣнію, а не къ уплатѣ налога.

Можно думать, что мотивомъ такого пріурочиванія избирательнаго права къ одному стимулу домовладенія было, повидимому, мнѣніе, что въ англійскихъ городахъ въ основу представительства положено тоже *домовладѣніе*, понимаемое, какъ владѣніе недвижимыми имуществами на правѣ собственности, тогда какъ такое пониманіе англійскаго городского представительства совершенно неправильно и несогласно съ истиннымъ положеніемъ дѣла.

Городское избирательное право въ британскихъ городахъ

---

[1]) Город. пол. 1892. ст. 24 Цирк-омъ м. вн. д. гильд. св-а замѣн. опред. промысл. свид. высшихъ нормъ.

весьма сложно; оно пріурочено дѣйствительно къ *домовладѣнію*. Но большое различіе оказывается въ опредѣленіи домовладѣнія въ нашихъ и англійскихъ законахъ. По нашему городовому положенію, цензовое домовладѣніе является почти синонимомъ владѣнія на правѣ собственности. Аренда, всякій наемъ, занятіе для какой либо цѣли дома или части его подъ жилье, не даетъ избирательнаго права и въ обычной рѣчи не называется домовладѣніемъ.

Въ Англіи-же цензовое домовладѣніе обнимаетъ всѣ виды владѣнія домами. Избирательныя права Лондона, пользующагося съ 1888 года правомъ графства, т. е. земскаго представительства, предоставляются всѣмъ *домовладѣльцамъ*, въ англійскомъ смыслѣ этого слова, и такимъ образомъ пользуется городскимъ избирательнымъ правомъ всякій, «кто занимаетъ квартиру для себя и для семьи, если-бы даже квартира эта состояла только изъ одной комнаты и помѣщалась гдѣ-нибудь на чердакѣ или въ подвалѣ», при условіи платежа установленныхъ городскихъ налоговъ и непользованія общественнымъ пособіемъ [1]).

Эти особенности городского англійскаго самоуправленія не были восприняты нашимъ законодательствомъ. Между тѣмъ демократическая тенденція какъ въ Англіи, такъ и въ Западной Европѣ усиливается, и можно ожидать въ будущемъ рѣшенія вопроса о городскомъ представительствѣ повсюду въ смыслѣ всеобщей подачи голосовъ, въ видахъ охраны интересовъ трудящагося населенія.

Отказъ отъ принципа, который все же проводился въ городовомъ положеніи 1870 года и который состоялъ въ основномъ правѣ плательщика городского налога на участіе въ городскомъ самоуправленіи, чреватъ своими вредными послѣдствіями.

---

[1]) А. Шоу. Цит. соч. стр. 203.

Вліяніе такого отказа можно видѣть въ предположеніяхъ о тѣхъ условіяхъ, которыя должны сопровождать передачу государственнаго квартирнаго налога городамъ. При примѣненіи стараго городового положенія едва ли было сомнѣніе въ томъ, давать-ли избирательное право всѣмъ плательщикамъ государственнаго квартирнаго налога или только нѣкоторымъ его категоріямъ. Теперь же проектируются высокіе квартирные цензы, говорятъ о предоставленіи домовладѣльцамъ двухъ избирательныхъ голосовъ, установленія между группами домовладѣльцевъ и квартиронанимателей соотношенія и введенія особыхъ активнаго и пассивнаго цензовъ.

Поэтому можно утвердительно сказать, что у насъ отказъ отъ принципа: платежъ налога даетъ право участія въ городскомъ самоуправленіи,—былъ явленіемъ регрессивнымъ.

Это и понятно, такъ какъ поступательное развитіе налоговаго начала въ законахъ о городахъ должно было бы состоять въ уравненіи избирательныхъ правъ крупныхъ, среднихъ и мелкихъ плательщиковъ, домохозяевъ и торговопромышленниковъ, въ установленіи городского квартирнаго налога, одновременномъ дарованіи городского избирательнаго права плательщикамъ этого налога и въ распространеніи избирательнаго права на плательщиковъ адреснаго и больничнаго сборовъ, или ихъ замѣняющихъ, т. е. въ привлеченіи къ избирательной урнѣ и рабочихъ классовъ.

Наше законодательство пошло совершенно обратнымъ путемъ.—Въ результатѣ же получилось полное несоотвѣтствіе городского представительства съ современнымъ ростомъ нашихъ городовъ. Право каждаго плательщика на участіе въ городскомъ самоуправленіи должно стоять незыблемо и въ западноевропейскихъ городахъ это основаніе замѣняется принципомъ всеобщаго избирательнаго права, какъ охватывающаго и плательщиковъ налога.

ГЛАВА V.

Охрана имущественныхъ классовъ.

Поразрядныя системы выборовъ.—Трехразрядная система по величинѣ платежей въ городскую кассу по полож. 1870 г.—Мнѣніе Б. Чичерина.—Прусская система.—Разряды въ Вѣнѣ.—Сословные выборы.—Групповые или профессіональные разряды.—Соотношеніе числа гласныхъ отъ домовладѣльцевъ и квартиронанимателей.—Невозможность групповой организаціи выбора.—Множественные голоса въ Бельгіи.—Образовательный цензъ въ Италіи.—Активный и пассивный цензы.

Принципъ, опредѣляющій избирательное право по платежу налога, является особенно вреднымъ, если принятіе такого принципа обставляется условіями, устанавляющими преобладаніе крупныхъ плательщиковъ городскихъ налоговъ, или—что тоже самое—болѣе обезпеченныхъ, буржуазныхъ классовъ. Такъ у насъ было и при дѣйствіи городового положенія 1870 года, а не только теперь.

Тогда была принята поразрядная избирательная система, по которой, для выбора въ гласные городской думы, избиратели раздѣляются на три группы, равныя не по числу избирателей, а по общей суммѣ налоговъ. Поэтому въ первый разрядъ вносятся наиболѣе богатые избиратели, уплачивающіе одну треть всѣхъ налоговъ; такихъ крупныхъ плательщиковъ, конечно, немного; во-вторую группу попадаютъ люди средняго достатка, уже въ значительно большемъ числѣ, а въ третью—масса мелкихъ плательщиковъ. Каждый разрядъ или группа избираетъ равное число гласныхъ.

Такимъ образомъ, эта система, давая преимущество богатымъ, замѣнила условіе: кто платитъ налогъ, тотъ участвуетъ въ самоуправленіи,—положеніемъ: который избиратель

болѣе платитъ, тотъ и имѣетъ больше правъ. Вмѣсто общаго публичнаго права самообложенія было введено городовымъ положеніемъ 1870 года начало тимократическое.

Трехразрядная по суммѣ сборовъ избирательная система была установлена у насъ противъ желаній городскихъ обществъ, и при самомъ введеніи ея предсказывались всѣ печальныя послѣдствія. Несправедливость ея болѣе всего ощущается въ томъ, что избиратели, раздѣленные на крайне неравныя, по числу лицъ, группы, избираютъ, однако, одинаковое число гласныхъ думы [1]).

Дѣленіе городскихъ избирателей на разряды, по суммѣ платимыхъ налоговъ или, лучше говоря, по величинѣ капитала, дало громадное преимущество весьма незначительной, по числу лицъ, группѣ горожанъ, владѣющихъ большими доходами.

Разница между степенью состоятельности избирателей бывшаго перваго разряда и избирателей втораго и особенно третьяго разрядовъ велика [2]). Не смотря на такое различіе въ имущественномъ положеніи между избирателями перваго, и даже первыхъ двухъ разрядовъ съ одной стороны и избирателями третьяго разряда съ другой, все городское дѣло было отдано въ руки этихъ первыхъ двухъ избирательныхъ разрядовъ, едва ли могущихъ понять интересы городского населенія по своей отдаленности какъ отъ жизни среднихъ классовъ, такъ въ особенности отъ

[1]) Вотъ любопытныя данныя:

	Петербургъ.	Самара	Саратовъ.	Вильна.	Кишиневъ.	Харьковъ.	Тверь.	Бугуруслань.
1-й разрядъ	240	83	82	70	143	126	11	16
2-й „	937	363	521	250	510	572	175	23
3-й „	19345	2685	6550	2500	3409	6192	1500	143

[2]) Напримѣръ, средній платежъ въ городскую Петербургскую кассу избирателей въ 1887 году былъ 1-го разряда—2614 руб., 2-го разряда—668 р. и 3-го разряда—32 р. Избиратель 1-го разряда такимъ образомъ въ среднемъ вносилъ въ 4 раза болѣе 2-го и въ 82 раза болѣе 3-го, а избиратель 2-го разряда вносилъ въ 21 разъ болѣе избирателя 3-го разряда.

жизни тѣхъ группъ городского населенія, которыя живутъ только трудомъ своимъ, а не капиталомъ. Это было почти полное господство, и третьему разряду оставалось только одно—не являться на выборы. Дѣйствительно, стоило ли избирателямъ третьяго разряда принимать участіе въ выборахъ, когда избиратели первыхъ двухъ разрядовъ, выбирающіе двѣ трети числа гласныхъ, составляли весьма незначительную часть всего числа избирателей [1]).

Еще хуже дѣло обстояло съ 1-мъ разрядомъ. Здѣсь дошло уже до самовыбора. Какъ на любопытные, но нерѣдкіе примѣры можно указать на города: Черкассы Кіевской губ., гдѣ 24 избирателя 1-го разряда должны были избирать тоже самое число гласныхъ, т. е. сами себя назначали на постъ гласныхъ; г. Тверь, гдѣ 19 избирателей этого разряда должны были произвести выборы уже 24-хъ гласныхъ, г. Глуховъ Черниговской губерніи, гдѣ 18 человѣкъ избирали 22 гласныхъ [2]).

Теоретическимъ сторонникомъ организаціи избирательной системы по пропорціональности платимыхъ въ городскую кассу налоговъ былъ у насъ, между прочимъ, и А. Д. Градовскій. Впрочемъ, онъ является не твердымъ защитникомъ такой системы. «Принимая во вниманіе,—говорилъ проф. Градовскій,—что задачи мѣстнаго самоуправленія характеризуются хозяйственными нуждами края, слѣдовательно элементами экономическими, доступными исчисленію, степень интереса можетъ быть выражена въ цифрахъ. Тотъ, напримѣръ, кто платитъ 200 р. налогу,

---

[1]) Такъ, въ Твери они составляли 1%, Петербургѣ 6%, Саратовѣ 8%, Харьковѣ 10%, Вильнѣ 11%, Самарѣ 14%, Кишиневѣ 13%, Кіевѣ 16%. „Изв. СПБ. д.“ 1877 г. № 5... „Изв. Кіевск. гор. думы“ 1880 г. „Саратов. Днев.“ 1870 г. № 208. „Рус. Вѣд.“ 1870 г. № 309. „Вѣст. Ев.“ 1891 г. № 1. Внутр. Обозр. Въ городѣ Самарѣ одинъ гласный перваго разряда выбирался 4-мя избирателями, втораго—14-ю и третьяго—111-ю. „Самар. губ. вѣд.“ 1870 г. № 5.

[2]) „Вѣст. Европы.“ 1890 года. № 11 Внут. Об. и 1891. № 1 Вн. Об.

болѣе заинтересованъ въ порядочномъ веденіи дѣла, чѣмъ тотъ, кто платитъ одинъ рубль. Каждая надбавка чувствительнѣе отзовется на человѣкѣ, которому она принесетъ нѣсколько десятковъ рублей лишнихъ платежей, чѣмъ на человѣкѣ, для котораго разница выразится въ нѣсколькихъ копейкахъ. Слѣдовательно, здѣсь степень интереса удобно можетъ опредѣлять мѣру правъ» [1]). Болѣе рѣзкимъ защитникомъ буржуазныхъ классовъ и даже господства собственниковъ является Б. Чичеринъ. «Соразмѣрность интереса съ правами составляетъ весьма важное и слишкомъ часто упускаемое изъ вида правило при устройствѣ мѣстныхъ учрежденій» [2]).

Исходная точка Б. Чичерина—апологія собственности; это видно изъ слѣдующихъ словъ: «важнѣйшимъ интересомъ является здѣсь собственность» [3]).

Противъ системы представительства, основанной на охранѣ буржуазныхъ классовъ, высказался М. И. Свѣшниковъ [4]).

При преобразованіи общественныхъ городскихъ управленій въ 1870 году послужило у насъ образцомъ прусское городовое положеніе.

Но при этомъ были заимствованы не всѣ тѣ черты этого положенія, которыя въ Пруссіи нѣсколько сглаживали его недостатки. Эти лучшія черты состояли въ значительно болѣе широкомъ городскомъ представительствѣ, именно въ допущеніи въ избирательныя собранія квартирантовъ—плательщиковъ городского налога: квартирнаго и подоходнаго

---

[1]) А. Д. Градовскій. Соб. соч., т. II, стр. 76—77.

[2]) Б. Чичеринъ. Цит. соч., стр. 501.

[3]) Ibid., стр. 499: „Различныя сочетанія этихъ видовъ (собственности: недвиж., движ., круп., мелк. и средн.) въ устройствѣ мѣстныхъ учрежденій придаютъ послѣднимъ большую или меньшую устойчивость". Стр. 500. Демократическій строй, съ устраненіемъ ценза, признается имъ худшимъ. Ibid.

[4]) М. И. Свѣшниковъ Цит. соч., т. II, стр. 129—139.

въ опредѣленномъ минимумѣ. Такимъ образомъ прусскіе законы имѣютъ передъ нашими то преимущество, что масса горожанъ съ среднимъ заработкомъ и даже малосостоятельныя лица участвуютъ въ городскомъ самоуправленіи. Но неблагопріятныя стороны трехклассной системы сильно ощущаются и въ Пруссіи [1]).

Поразрядная система принята и въ Вѣнѣ, гдѣ было до послѣдняго времени три разряда. Въ первый разрядъ включались избиратели плательщики 500 гульденовъ (свыше 300 р.) налога съ недвижимой собственности, промысловаго или подоходнаго налога съ капиталовъ и жалованья, сюда же входили почетные граждане; второй разрядъ состоялъ изъ плательщиковъ 200 гульденовъ (ок. 125 р.) различныхъ налоговъ или 30 гульд. (ок. 18 р.) подоходнаго налога и кромѣ того интеллигентные избиратели, въ томъ числѣ учителя народныхъ школъ; въ третій разрядъ — плательщики 5 гульд. (ок. 3 р.) [2]).

Соотношеніе разрядовъ въ Вѣнѣ лучше, чѣмъ въ Пруссіи. Теперь введены нѣкоторыя измѣненія: пониженіе нормъ налоговъ двухъ первыхъ группъ, съ нежелательнымъ повышеніемъ нормы для третьей, и установленіе новой четвертой группы избирателей на основаніи уже всеобщей подачи голосовъ [3]).

Однако въ выборахъ гласныхъ отъ четвертаго разряда принимаютъ участіе и привилегированные избиратели. Между

---

[1]) Г. Б. Іоллосъ. Цитир. статья. Въ 1893 г. въ 1/3 городскихъ участковъ Берлина значилось избирателей 111,637, изъ которыхъ въ 1-мъ разрядѣ числилось 2,045; во 2-мъ—13,049 и въ 3-мъ—95,543, а въ Эссенѣ—въ 1-мъ разр. 4 изб., во 2-мъ — 357 и 3-мъ —12,197. А. Шоу. Цит. соч., стр. 514 и 515.

[2]) „Сынъ Отечества", 1900, № 81. Р. Число вѣнскихъ избирателей по разрядамъ въ 1898 г. 1—6,138; 2—28,366 и 3—58,402.

[3]) Ibid. Первыя 3 группы избираютъ по 46 гласн., а 4-я—20.

тѣмъ число однихъ новыхъ избирателей превышаетъ число избирателей первыхъ трехъ разрядовъ, которые по новому закону распредѣлились болѣе равномѣрно, такъ какъ при пониженіи нормъ налога перваго разряда до 100 гульденовъ и второго до 20, число избирателей этихъ двухъ разрядовъ увеличилось на счетъ третьего [1]).

У насъ погрушповая система за послѣднее время сдѣлалась довольно излюбленнымъ проектомъ. Печальной памяти трехразрядную систему по величинѣ платежей предполагалось замѣнить то сословною, то грушповою системою. Въ недавнюю эпоху сословныхъ теченій проектировалось и по отношенію къ городамъ возстановить сословія и организовать выборы по сословіямъ. Въ глазахъ предлагающихъ такую сословную организацію очевидно не имѣли значенія ни историческій опытъ, безусловно осудившій сословную организацію екатерининскаго законодательства, ни общее требованіе самихъ городскихъ обществъ, единодушно и съ рѣдкимъ согласіемъ высказавшихся предъ введеніемъ городового положенія 1870 года противъ этой сословности, ни современное состояніе городовъ, гдѣ нѣтъ мѣста никакой сословности, гдѣ всѣ сословія совершенно смѣшиваются, гдѣ лица, принадлежащія къ одному и тому же сословію, не могутъ знать другъ друга, и гдѣ оставшаяся еще сословная организація въ мѣщанскихъ, ремесленныхъ и цеховыхъ обществахъ можетъ убѣдить всякаго о непригодности этого начала къ современнымъ условіямъ мѣстной жизни.

Предложеніе о введеніи сословныхъ выборовъ было сдѣлано и въ Кахановской комиссіи; при этомъ указывалось на существованіе особой связи въ сословіяхъ и на возможность близкаго знакомства въ сословной средѣ. Но какая связь су-

---

[1]) Ibid. и Рус. Вѣд. 1900 г. 81 и 151 П. З—чъ. Всѣхъ вѣнск. изб. св. 200,000.

ществуетъ между потомственными дворянами безземельными и владѣльцами громадныхъ имѣній? Какъ это многочисленные разряды мѣщанъ и ремесленниковъ могутъ знать другъ друга? И развѣ не существуетъ громадной разницы и полнаго незнакомства между богатѣйшими и бѣднѣйшими купцами? Разнородность состава городского общества, разнообразіе интересовъ, циркулирующихъ въ городской жизни, разбиваетъ сословность. Во всей нашей общественной жизни, а не только въ городской, обособленіе сословій уничтожилось, и самыя сословія, такъ сказать, расплылись.

Особое совѣщаніе Кахановской комиссіи безусловно отрицательно отнеслось къ попыткѣ возвратиться къ сословной организаціи, но однако высказалось за групповую организацію выборовъ [1]).

Въ журналѣ «Вѣстникъ Европы», между прочимъ, предлагалась такая группировка избирателей: устанавливаются четыре группы—домовладѣльцы, торговопромышленники, квартиронанимателя и остальные осѣдлые жители, съ подраздѣленіемъ многочисленныхъ разрядовъ на территоріальные участки, при чемъ число гласныхъ опредѣляется особымъ положеніемъ, примѣнительно къ мѣстнымъ условіямъ [2]).

---

[1]) См. стр. 71 и 75, а также и 89 этой книги. При обсужденіи проектовъ городового положенія 1892 года нѣкоторые представители мѣстной власти тоже предлагали групповые разряды. Три избирательныя собранія: 1 — отъ пот. двор., выбир. $^2/_5$ гласныхъ, 2—отъ поч. граж., купц. и разноч. $^2/_5$ и 3-е отъ мѣщ. ремес. и крест. $^1/_5$ гласныхъ; или 1—изъ двор., чин., священ., отъ учебн. вѣд., банков., общ. учрежд. 2—купц. и поч. граж., имѣющихъ торг. и пром. свид—ва и 3—поч. гр., не им. свид—ва, мѣщ. и крест.; или 1—изъ влад. недвиж. собств., 2—купц. и влад. пром. зав. и 3—квартиронанимателей и предст. учрежд., съ подраздѣленіемъ каждаго разряда на территоріальные участки. Два избир. собр.: домовладѣльцевъ и квартиронанимателей; или домовлад. и остальные; или двор., чин. и лицъ, получив. образованіе не ниже средняго, и остальн. Мат. прил. къ предст. въ гос. сов. м-ра вн. д.

[2]) „Вѣст. Евр.“. 1890, № 12. Вн. Обозр.

Въ самое послѣднее время, при обсужденіи вопроса о передачѣ городамъ государственнаго квартирнаго налога, проектировалось установить въ законѣ опредѣленное соотношеніе между числомъ гласныхъ отъ двухъ группъ избирателей: домовладѣльцевъ съ купцами, владѣющихъ теперешнимъ цензомъ, и квартиронанимателей. Раздѣленіе на указанныя двѣ группы представляется совершенно искусственнымъ. Почему, напримѣръ, купецъ 1-й гильдіи въ Петербургѣ, какъ уже имѣющій избирательное право, войдетъ въ одну группу, а торгово-промышленникъ, какъ наниматель квартиры, въ другую, или-же, развѣ адвокатъ-домовладѣлецъ не будетъ ближе къ лицамъ, живущимъ интеллигентнымъ трудомъ, чѣмъ къ группѣ домохозяевъ?

Выборъ гласныхъ въ опредѣленномъ числѣ изъ той или иной группы принятъ, напримѣръ, въ Лейпцигѣ, гдѣ половина совѣтниковъ должна состоять изъ домовладѣльцевъ. «Масса же горожанъ состоитъ изъ квартиронанимателей, за которыми законъ обезпечиваетъ половинный составъ представительства въ совѣтѣ, устанавливающемъ городское обложеніе и рѣшающемъ вопросы, въ которыхъ интересы домовладѣльцевъ и квартирантовъ могутъ расходиться» [1]).

Городское дѣло есть дѣло общественное. Необходимо, конечно, организовать представительство всѣхъ интересовъ, но въ основу такой организаціи должно быть положено общее благо, а не интересы одной или нѣсколькихъ группъ.

Путемъ же установленія соотношенія числа гласныхъ въ думѣ отъ той или другой группы избирателей достигается только одно: охрана интересовъ буржуазныхъ классовъ.

Вообще установить разряды по группамъ немыслимо, такъ какъ въ городѣ каждый обыватель сталкивается съ такимъ разнообразіемъ интересовъ, что выдѣлить какой-нибудь для

---

[1]) А. Шоу. Ук. соч. стр. 518. Въ Лейпцигѣ разр. изб. нѣтъ.

составленія группы нѣтъ никакой возможности. Возьмемъ, для примѣра, домовладѣльческій интересъ, т. е. тотъ, на охранѣ котораго зиждется новое городовое положеніе. Много ли общаго у владѣющаго нѣсколькими доходными домами и какимъ-либо мелкимъ домовладѣльцемъ? Что общаго между домовладѣльцами, владѣющими домами въ центрѣ города и на окраинѣ? Домовладѣлецъ, самъ живущій въ своемъ домѣ и лично управляющій имъ, и домовладѣлецъ, въ домѣ не живущій, промышляющій только сдачею квартиръ и самъ снимающій для себя квартиру въ чужомъ домѣ, развѣ не противуположные типы? Какъ объединить въ одну группу домовладѣльца, ворочающаго милліонами въ торговлѣ или промышленности, съ домовладѣльцемъ исключительно, живущимъ отъ эксплоатаціи домоваго хозяйства, и съ домовладѣльцемъ, имѣющимъ личный заработокъ, въ видѣ какой-либо свободной профессіи, или жалованья на общественной, государственной или частной службѣ? Много ли общаго между старожиломъ-домовладѣльцемъ и домовладѣльцемъ-барышникомъ, скупающимъ и продающимъ дома? Такое же различіе интересовъ, даже прямая противоположность ихъ и въ классѣ промышленниковъ. Въ этой-то именно сферѣ и происходитъ наиболѣе рѣзкая борьба между представителями крупныхъ и мелкихъ формъ промышленности. Такъ и повсюду, и по всѣмъ классамъ. Общій интересъ каждаго класса такъ переплетается въ городской жизни съ другими, что нельзя разсчитывать на возможность распредѣленія по классамъ и по группамъ на основаніи одного опредѣленнаго интереса. Нельзя рѣзко отдѣлить одну группу отъ другой.

Авторъ, предложившій приведенную выше схему четырехъ группъ, въ заключеніе также говоритъ, что «если мы не оставляемъ въ нашихъ предположеніяхъ почвы дѣленія на разряды, то исключительно въ виду условій настоящей минуты, не позволяющей надѣяться на болѣе коренное преоб-

разованіе городской избирательной системы; порядокъ, за который мы высказываемся, представляется, въ нашихъ глазахъ, не безусловно лучшимъ, но лучшимъ изъ осуществимыхъ въ данное время».

Преобладаніе богатыхъ классовъ создается еще и инымъ способомъ, имъ предоставляется по два или даже по нѣсколько избирательныхъ голосовъ. Въ бельгійскихъ городахъ предоставляется добавочный голосъ семейнымъ людямъ старше 35 лѣтъ и плательщикамъ домовладѣльческаго налога и второй дополнительный голосъ владѣльцамъ недвижимаго имущества съ ежегоднымъ доходомъ въ 150 франковъ (37 р. 50 к.) [1]). Множественность голосовъ принята и въ шведскихъ законахъ [2]). Въ приходской участковой организаціи въ г. Глазговѣ существуетъ также право на добавочные голоса: всѣ, кто платитъ не болѣе 20 ф. стерл. (125 р.) въ годъ имѣютъ одинъ голосъ, а кто вноситъ налогъ въ большей суммѣ, имѣетъ болѣе—до 6-ти голосовъ для лицъ уплачивающихъ 500 ф. стерл. (3135 р.) [3]).

Привилегія на два и болѣе голосовъ можетъ имѣть только одинъ результатъ—охрану интересовъ буржуазіи въ ущербъ народной городской массѣ, и ведетъ къ искусственному задержанію то улучшеніе городскихъ дѣлъ, которое имѣетъ цѣлью общее благо всего городского населенія, а не отдѣльныхъ его группъ. Отъ такой привилегіи уже отказываются въ Западной Европѣ. Такъ, по закону 1888 г. избирательнымъ правомъ въ приходскихъ лондонскихъ управленіяхъ, представляющихъ довольно самостоятельные органы самоуправленія,

---

[1]) Ibid. стр. 446 Домовладѣльческій налогъ, дающій первый дополнительный голосъ, равняется отъ 5 франковъ (1 р. 25 к.) до 15 фр. (3 р. 75 к.), смотря по населенности городовъ.

[2]) М. И. Свѣшниковъ. Цит. соч. ч II, стр. 81.

[3]) А. Шоу. Указ. соч. стр. 37.

пользуются всѣ лица, значившіяся въ парламентскихъ и городскихъ спискахъ, и право на добавочные голоса уничтожено.

На охранѣ же имущественныхъ классовъ зиждется городское представительство и въ Италіи. Но здѣсь преобладаніе буржуазіи поддерживается иными средствами. На первый взглядъ даже можетъ показаться, что въ итальянскихъ городахъ городское представительство имѣетъ болѣе демократическій характеръ, чѣмъ, напримѣръ, представительство въ Берлинѣ. Такъ, въ городскіе избирательные списки въ Италіи вносятся всѣ лица мужскаго пола, достигшія 21 года, уплачивающія небольшой налогъ, или прослужившія два года въ арміи, или занимающіяся, какъ въ Вѣнѣ, опредѣленными профессіями (по народному образованію и т. п.); кромѣ того въ эти же списки включаются и мелкіе владѣльцы недвижимой собственности [1]). Но такое право сильно ограничивается установленіемъ обязательнаго ценза грамотности: всѣ неграмотные не имѣютъ избирательнаго права, и 60% взрослаго мужского населенія городовъ не можетъ принимать участія въ городскомъ самоуправленіи [2]).

Въ видахъ усиленія элемента богатыхъ лицъ въ городскомъ самоуправленіи устанавливаются также два ценза: одинъ для избирателей—активный, опредѣляемый обыкновенно въ меньшемъ размѣрѣ, какъ бы въ видѣ уступки демократическимъ требованіямъ, а другой для избираемыхъ—пассивный, въ значительно большемъ размѣрѣ для дѣйствительной поддержки все тѣхъ-же богатыхъ классовъ. У насъ тоже раздавались голоса въ пользу особаго пассивнаго ценза.

Но съ установленіемъ особаго пассивнаго ценза положительно нельзя согласиться. Наше законодательство признаетъ

---

[1]) Съ ежегоднымъ доходомъ въ 76 р., въ городахъ съ населеніемъ 150 тыс. человѣкъ и 7 р. 60 коп., въ общинахъ съ населеніемъ въ 1000 человѣкъ. А. Шоу. Цит. соч. стр. 472.

[2]) Ibid.

общимъ положеніемъ одинаковость активнаго и пассивнаго цензовъ. Въ нашей исторической жизни особый пассивный цензъ, если и существовалъ, то въ продолженіи незначительнаго времени. Господствующимъ началомъ и въ прошломъ была эта одинаковость цензовъ. Составъ думъ только тогда будетъ соотвѣтствовать составу избирательныхъ собраній, когда эти цензы одинаковы. Только тогда можно разсчитывать на проявленіе избирателями глубокаго интереса къ городскому самоуправленію, когда они могутъ надѣяться на избраніе и не будутъ стѣснены въ выборѣ лицъ, признаваемыхъ ими лучшими. Чѣмъ шире кругъ лицъ, изъ котораго можно выбирать, тѣмъ составъ думъ будетъ разнообразнѣе, болѣе соотвѣтствовать составу городского населенія, будетъ дѣйствительнымъ представителемъ этого населенія; такой составъ будетъ лучшимъ.

ГЛАВА VI.

Общій квартирный цензъ.

Квартира, какъ средоточіе большинства городскихъ профессій и группъ городского населенія.—Представительство городской массы и интеллигенціи.—Приближеніе къ принципу всеобщаго избирательнаго права.—Представительство капитала и труда.—Жалованная грамота городамъ 1785 г.—Демократизмъ мѣщанскихъ, ремесленныхъ и сельскихъ обществъ.—Цензъ присяжныхъ засѣдателей.—Новыя торгово-промышленныя поселенія.—Включеніе пригородовъ въ городскую территорію.—Городская общественная участковая организація: учрежденія помощи бѣднымъ, санитарныя установленія, школьныя попечительства, квартирныя присутствія.—Заключеніе.

При господствующемъ направленіи и положеніи современнаго законодательства нельзя ожидать коренного разрѣшенія вопроса о городскомъ представительствѣ, въ смыслѣ установле-

нія всеобщаго избирательнаго права. Прогрессивною могла-бы быть реформа дѣйствующей у насъ городской избирательной системы и тогда, если бы законодательство при расширеніи избирательныхъ правъ остановилось на такомъ признакѣ современной городской жизни, который болѣе другихъ сливается съ понятіемъ современнаго горожанина—обывателя, на признакѣ, который охватывалъ бы возможно большій кругъ многоразличныхъ и разнородныхъ городскихъ группъ, и который, такимъ образомъ, хотя въ несовершенной степени, но ближе всего приближался бы къ идеѣ всеобщаго представительства.

Въ прежнее дореформенное время, можетъ быть, домохозяинъ и горожанинъ почти совпадали, такъ какъ неразвитая городская жизнь не давала мѣста другимъ городскимъ профессіямъ, которыя въ настоящее время такъ выросли и такъ многочисленны и которыя по большей части остаются непредставленными въ городскомъ самоуправленіи. Теперь фокусомъ, гдѣ сосредоточиваются представители если не всѣхъ, то большей части городскихъ профессій, должно признать квартиру, какъ занимаемую самимъ домовладѣльцемъ, такъ и сдаваемую имъ въ наемъ, или занимаемую кѣмъ либо безвозмездно.

Поэтому справедливѣе и цѣлесообразнѣе было-бы организовать городское представительство на общемъ квартирномъ цензѣ, если вообще вводить цензъ. Тогда бы въ числѣ городскихъ избирателей мы имѣли-бы почти всю интеллигенцію и представителей частнаго служебнаго труда, т. е. лицъ, служащихъ въ различныхъ частныхъ предпріятіяхъ, въ банковомъ, страховомъ, желѣзнодорожномъ и тому подобномъ дѣлѣ.

При указанномъ цензѣ, въ кругъ городскихъ избирателей вошли бы не только богатые домовладѣльцы и торговопромышленники, но и всѣ владѣльцы недвижимыхъ имуществъ, мелкіе

торговцы и ремесленники, при занятіи ими самостоятельно квартиры; могло бы организоваться, хотя и не въ достаточной степени, представительство и рабочаго класса. Однимъ словомъ, при общемъ квартирномъ цензѣ городское представительство отличалось бы двумя особенностями: масса городского населенія имѣла бы въ городскомъ самоуправленіи защитниковъ ея интересовъ и въ тоже время наша интеллигенція была бы привлечена на службу городскому дѣлу. А это такія два необходимыя условія, безъ которыхъ невозможно направить дѣятельность городскихъ думъ на удовлетвореніе усложнившихся теперь городскихъ потребностей. Въ такихъ квартирохозяевахъ и сосредоточивается жизнь и сила среднихъ классовъ нашего городского населенія, а частью и низшихъ.

Конечно, при условіи дарованія городского избирательнаго права всѣмъ хозяевамъ квартиръ не будетъ еще представительства всей массы горожанъ, включительно со всѣмъ рабочимъ классомъ. Въ этомъ и заключается слабѣйшая сторона организаціи представительства на квартирномъ цензѣ. Значительная часть горожанъ останется безъ этого представительства, безъ защиты своихъ интересовъ. Занятіе самостоятельно квартиры—тоже вѣдь цензъ, и цензъ не малый, весьма сильно ограничивающій принципъ всеобщаго избирательнаго права. Однако и при установленіи квартирнаго ценза необходимо итти отъ этого принципа.

Чѣмъ ниже цензъ, чѣмъ доступнѣе онъ для большинства всѣхъ городскихъ профессій, тѣмъ скорѣе и вѣрнѣе можно разсчитывать на рѣшеніе городскихъ дѣлъ въ интересахъ всего городского населенія, и такое требованіе должно стоять во главѣ всѣхъ предпринимаемыхъ преобразованій. Организацію городского представительства на общемъ квартирномъ цензѣ, (занятіе самостоятельно квартиры), можно признать доступною горожанамъ; въ такой организаціи имѣетъ мѣсто представи-

тельство какъ *капитала*, такъ и *труда*, черезъ что въ извѣстной степени разрѣшаются также современныя соціальныя проблемы.

Представительство труда не будетъ у насъ новшествомъ: въ общественной и государственной службѣ трудовой принципъ имѣетъ уже прецеденты въ нашемъ законодательствѣ какъ въ современномъ его состояніи, такъ и въ его прошломъ.

Какъ бы то ни было, дѣйствующее городовое положеніе 1892 года есть измѣненное, въ видахъ уступки теченіямъ извѣстнаго историческаго момента, городовое положеніе 1870 г. Это же послѣднее имѣетъ прямое преемственное отношеніе къ жалованной грамотѣ городамъ Екатерины II, почему города и праздновали такъ замѣтно столѣтіе этой грамоты въ 1885 году. При общемъ же квартирномъ городскомъ избирательномъ правѣ въ городскомъ самоуправленіи примутъ участіе почти всѣ тѣ элементы, изъ которыхъ составлялись городскія избирательныя сословныя группы по законамъ дореформенной Россіи: домовладѣльцы, купцы, мѣщане, ремесленники, лица интеллигентныхъ профессій и т. д. Предоставленіемъ избирательнаго права всѣмъ занимающимъ квартиры будетъ уничтожена и несправедливость, допущенная городовымъ положеніемъ 1892 г., когда избирательнаго права лишились лица, недавно, при дѣйствіи городового положенія 1870 г., пользовавшіяся имъ. Привлечь къ участію въ городскомъ самоуправленіи всѣхъ квартирохозяевъ представляется тѣмъ болѣе необходимымъ, что наши мѣщанскія и ремесленныя общества организованы на демократическихъ началахъ. Между тѣмъ проектируется передача городскимъ думамъ всѣхъ дѣлъ этихъ обществъ; но допустить такую передачу, строго говоря, возможно только при полномъ пониженіи избирательнаго ценза, такомъ пониженіи, чтобы въ избирательныя собранія вошли всѣ элементы мѣщанъ и ремесленниковъ, что болѣе или менѣе достигается установленіемъ общаго квартирнаго ценза.

Допущеніе всѣхъ квартирохозяевъ къ общественному дѣлу вполнѣ также соотвѣтствуетъ сельскому самоуправленію.

Кромѣ того законодательство наше уже привлекло къ общественно-государственной дѣятельности, носящей только частью повинностный характеръ, гражданъ, живущихъ личнымъ трудомъ.

Судебные уставы Императора Александра II,—этотъ блестящій памятникъ законодательства великой эпохи,—призвали въ число присяжныхъ засѣдателей лицъ, получающихъ вознагражденіе за свой трудъ и получающихъ жалованье, наравнѣ съ лицами, имѣющими доходъ отъ движимаго капитала, и съ владѣльцами недвижимой собственности.

Современная жизнь, въ противность желанію затормозить наше поступательное общественное движеніе, даетъ чувствовать себя своими неожиданными для многихъ фактами, которыя указываютъ на необходимость въ установленіи избирательнаго права и для людей труда и мелкихъ владѣльцевъ, на неотложность примѣненія демократическихъ принциповъ въ городскомъ самоуправленіи.

При желѣзныхъ дорогахъ, при заводахъ и фабрикахъ возникли новыя поселенія, не имѣющія никакихъ законныхъ формъ самоуправленія, но однако живущія довольно сильною общественною жизнью. Не владѣя никакимъ правомъ, не обладая никакою законною организаціей, какъ общественной единицы,—эти поселенія, однако, составляютъ общества, собираютъ средства, открываютъ школы, сооружаютъ церкви и при нихъ благотворительныя учрежденія и т. п.

Такое любопытное явленіе не изслѣдовано и во всемъ объемѣ не констатировано.

Все это пункты желѣзнодорожные или фабричнозаводскіе [1]), а такихъ поселеній не мало, какъ это покажутъ намъ

---

[1]) Бологое, Жмерника, Юзовка, Каховка, Любань и др.

данныя однодневной переписи 1897 года, скорѣйшее опубликованіе которыхъ такъ необходимо, при обсужденіи большинства разрѣшаемыхъ теперь законодательныхъ вопросовъ. Въ такихъ поселеніяхъ проектируется ввести городовое положеніе упрощеннаго порядка.

По упрощенному городовому положенію образуется сходъ только изъ домохозяевъ съ опредѣленнымъ цензомъ, довольно высокимъ.

Этотъ сходъ составляетъ только избирательную коллегію; всѣ дѣла ведутся не сходомъ мѣстныхъ домохозяевъ, какъ въ селѣ, а собраніемъ уполномоченныхъ въ 12—15 чел., избираемыхъ на этомъ сходѣ домохозяевъ.

Такимъ образомъ, даже значительная часть домохозяевъ, по большей части вышедшихъ изъ крестьянъ и мѣщанъ, т. е. изъ болѣе демократическихъ формъ общежитія, не получитъ права на участіе въ мѣстномъ самоуправленіи. Весь же самостоятельно собравшійся въ новыя поселенія энергичный элементъ, но не пріобрѣтшій себѣ собственныхъ домовъ, вовсе будетъ отстраненъ отъ городского самоуправленія. Между тѣмъ, самыя эти поселенія создались торговымъ, промышленнымъ, заводскимъ или желѣзнодорожнымъ населеніемъ, которое въ массѣ, по отношенію къ мѣстной самоуправляющейся общинѣ, останется въ безправномъ положеніи.

Предоставленіемъ въ такихъ поселеніяхъ избирательныхъ правъ или участія въ сходѣ всѣмъ хозяевамъ квартиръ можно предотвратить очевидную несправедливость отъ введенія въ нихъ упрощеннаго городского управленія.

Есть еще одна особенность современной городской жизни, которая убѣждаетъ въ той же необходимости признать городское избирательное право принадлежащимъ по меньшей мѣрѣ каждому квартирохозяину.

Вокругъ городовъ, по окраинамъ ихъ, расположено много

предмѣстій; часто эти предмѣстья—новыя поселенія, а часто городъ, расширяясь, захватываетъ, прежде далеко отстоящія, деревни и села. Эти волости и сельскія общества, вошедшія въ черту многихъ провинціальныхъ городовъ, въ настоящее время находятся въ неопредѣленномъ и странномъ положеніи: жители этихъ крестьянскихъ обществъ вносятъ разные сборы и налоги въ городскую кассу, но не участвуютъ ни въ избирательныхъ собраніяхъ, ни въ думахъ, и имѣютъ свое отдѣльное волостное управленіе, ничѣмъ не связанное съ городскимъ самоуправленіемъ, представляя собою какое то постороннее тѣло въ городскомъ организмѣ.

Распространеніе компетенціи городскихъ думъ на пригородныя мѣста, имѣвшія дотолѣ волостное устройство, представляется весьма важнымъ актомъ. Такое расширеніе городской территоріи происходитъ по ходатайствамъ городскихъ думъ и представителей мѣстной власти. Въ правительственныхъ же сферахъ образована комиссія для обсужденія вопроса о сліяніи пригородовъ съ городами. Между тѣмъ, включеніе въ городскую территорію предмѣстій, пользовавшихся своимъ самоуправленіемъ, хотя и расширяетъ компетенцію преобразуемыхъ обществъ, но въ то же время лишаетъ многихъ лицъ правъ по самоуправленію.

По положенію о крестьянахъ, каждый домохозяинъ участвуетъ въ сельскомъ сходѣ, который выбираетъ уполномоченныхъ въ волостной сходъ, и также имѣетъ право послать за себя въ сельскій сходъ кого-либо изъ членовъ своего семейства, при чемъ съ дворовъ многотягольныхъ на сходъ посылается по двое и болѣе крестьянъ, если это согласно съ мѣстнымъ обычаемъ. Въ городахъ же по дѣйствующему положенію установленъ весьма высокій цензъ, и такимъ образомъ масса лицъ не получитъ права представительства въ мѣстномъ самоуправленіи.

Могутъ потерять также и пригороды-посады, вводимые въ городскую территорію. Населеніе такихъ пригородныхъ слободъ, посадовъ, селъ—весьма значительно [1]).

Въ посадахъ же городской избирательный цензъ значительно ниже общаго городского. Въ такихъ городахъ, какъ Петербургъ и Москва, еще чувствительнѣе окажется невозможность для слобожанъ участвовать въ самоуправленіи, такъ какъ избирательный цензъ здѣсь весьма великъ. Поэтому можно ожидать, что жители, напримѣръ, петербургскаго предмѣстья Охты, лишась своего самоуправленія, вовсе не будутъ представлены въ столичной думѣ. Укажу еще на небольшой городъ Прилуки, Полтавской губерніи. Въ черту города Прилукъ включены нѣсколько окрестныхъ деревень (Кустовцы, Хорты, Квашинцы, Плескуны). Деревни эти частью казачьи, а частью бывшія крѣпостныя крестьянскія, теперь въ большинствѣ безземельныя, получившія отъ своего помѣщика четвертной даровой надѣлъ. Изъ всего населенія этихъ деревень пользуются избирательнымъ правомъ только около 4 болѣе богатыхъ жителя. Такимъ образомъ, городъ облагаетъ дворы жителей этихъ деревень сборами, издаетъ обязательныя постановленія, дѣйствующія въ предѣлахъ этихъ деревень, а многочисленное населеніе послѣднихъ не имѣетъ голоса въ близкихъ для него городскихъ дѣлахъ.

Законъ какъ-то упустилъ изъ виду отношеніе сельскихъ обществъ и посадовъ, вошедшихъ въ городскую черту, къ городскому самоуправленію.

Но все же приходится признать, въ видахъ городского благоустройства, необходимымъ присоединеніе къ городамъ пригородныхъ мѣстностей.

---

[1]) Напримѣръ, въ Петербургѣ по однодневной переписи 1897 года оказалось 1,132,677 жит., а въ пригородныхъ участкахъ было 134,346 ч.; въ Москвѣ—998,614 ч., а въ пригородн. мѣстн. 47,050 и т. п.

Поэтому представляется, во-первыхъ, необходимымъ пониженіе городского избирательнаго ценза и предоставленіе избирательнаго права по крайней мѣрѣ каждому квартирохозяину. При такомъ, сравнительно, широкомъ представительствѣ, можно думать, сельскіе обыватели и слобожане останутся по прежнему правомочными въ мѣстномъ самоуправленіи.

Во-вторыхъ, увеличеніе городской территоріи, при ростущемъ количествѣ городского населенія, при увеличивающемся разнообразіи въ самомъ составѣ городского населенія, при усложняющемся городскомъ хозяйствѣ и быстро развивающихся потребностяхъ благоустроенной городской жизни,—указываетъ на необходимость созданія въ городской чертѣ болѣе мелкихъ и болѣе близкихъ къ населенію общественныхъ участковыхъ управленій.

Эти формы самоуправленія не могутъ образоваться изъ приходовъ. Этому препятствуетъ уже одно то, что теперь приходъ, въ своихъ административно-церковныхъ функціяхъ, не обнимаетъ, какъ въ прежнее время, всѣхъ прихожанъ. Извѣстно, что главный органъ администраціи прихода, церковный староста, согласно инструкціи 1890 года, избирается не всѣми прихожанами, а только лицами, имѣющими право участвовать въ собраніяхъ *мѣстнаго* городского или сельскаго общества [1]). Участковыя общественныя управленія должны быть строго территоріальными.

Въ такихъ мелкихъ общественныхъ организаціяхъ, поставленныхъ въ опредѣленное соотношеніе къ городской думѣ,

[1]) Инструкція церковнымъ старостамъ издана еще при дѣйствіи прежняго городового положенія, съ болѣе широкимъ городскимъ избирательнымъ правомъ, а затѣмъ по прошествіи двухъ только лѣтъ со дня изданія инструкціи признаные этой инструкціей правоспособные прихожане оказались въ разрядѣ неспособныхъ къ отправленію обязанностей прихожанина и къ пользованію его правами. Новая инструкція замѣнила инстротъ 17 апр. 1808 г.; въ п. 1 ея говорится: „староста есть повѣренный прихожанъ церкви, выбранный изъ числа ихъ“.

еще болѣе требуется примѣненіе принципа всеобщаго права по участію населенія въ такихъ организаціяхъ. Наше законодательство уже стало на эту почву, хотя и въ несовершенной и недостаточной формѣ. Сила вещей заставляетъ приспосабливаться къ современнымъ запросамъ городской жизни. Я говорю объ участковыхъ попечительствахъ о бѣдныхъ. Въ этихъ установленіяхъ можетъ принимать участіе всякій желающій, отдающій свой трудъ и досугъ на пользу бѣднымъ или только дѣлающій какой-либо взносъ.

Помощь бѣднымъ и вообще нуждающемуся населенію можетъ быть поставлена очень широко, можетъ быть введенъ и особый налогъ. Однимъ словомъ, попечительство о бѣдныхъ можетъ явиться особою формою самоуправленія.

Такая же организація возможна и по отношенію учрежденій санитарнаго характера.

Такія же участковыя общественныя учрежденія проектируются и по дѣламъ народнаго просвѣщенія, съ замѣною единоличнаго института школьныхъ попечителей коллегіальнымъ учрежденіемъ мѣстныхъ школьныхъ попечительствъ, съ общимъ собраніемъ членовъ ихъ и выборнымъ исполнительнымъ органомъ.

Нельзя не указать на неправильную организацію мѣстныхъ присутствій по государственному квартирному налогу. Городскія думы, состоящія въ большинствѣ изъ домовладѣльцевъ, избираютъ въ эти присутствія по преимуществу только домовладѣльцевъ.

Но все же признанная въ законѣ необходимость мѣстныхъ присутствій изъ плательщиковъ налога, хотя, къ сожалѣнію, не пользующихся избирательнымъ правомъ, въ свою очередь показываетъ, по какому пути должно пойти наше законодательство.

Возникновеніе и развитіе общественныхъ участковыхъ

организацій, происходящихъ въ силу прямой необходимости, есть знаменательное явленіе.

Такимъ образомъ, рѣшительно все убѣждаетъ въ необходимости предоставленія всѣмъ хозяевамъ квартиръ городского избирательнаго права.

Городскія же думы, избираемыя собственниками домовъ значительной доходности, богатыми торговопромышленниками и болѣе чѣмъ среднесостоятельными квартиронанимателями, какъ это предполагается, не могутъ быть представителями всѣхъ разнообразныхъ и разнородныхъ интересовъ городского населенія, они къ тому же не въ состояніи понять потребности «обывателей», слишкомъ далеко отстоящихъ отъ нихъ.

Нѣтъ, упорядоченія городского хозяйства и вообще городского самоуправленія можно ожидать отъ расширенія городского представительства, отъ привлеченія къ городскому общественному дѣлу по крайней мѣрѣ всѣхъ хозяевъ квартиръ. Только при этомъ условіи возможно составить такія избирательныя собранія, гдѣ были бы представители большинства разнородныхъ интересовъ, имѣющихъ мѣсто въ городѣ. Тогда только можно будетъ требовать заботливости городскихъ думъ о нуждахъ всего населенія, всѣхъ его частей, центральныхъ и отдаленныхъ. Тогда и городское дѣло будетъ живымъ. «Чѣмъ разнороднѣе составъ обществъ, тѣмъ они сильнѣе и выше, и, наоборотъ, однородность обществъ вызываетъ бѣдность и односторонность жизни» [1]).

Расширеніе избирательнаго права есть развитіе начала самоуправленія, а суживаніе—уничтоженіе этого начала, которое все же признано правительствомъ по городовому положенію какъ 1870, такъ и 1892 г.

---

[1]) Н. Репненкампфъ: „Публичная рѣчь“ (о город. полож. 1870 г. и о даров. квартир. избир. прав.). „Кіевлянинъ“ 1874 г., № 4.

Закончу старою, но вѣчно новою, смѣло принятою въ шестидесятыхъ годахъ, теперь забываемою истиною, провозглашенною еще М. М. Сперанскимъ: «хорошія учрежденія развиваютъ и совершенствуютъ общество».

Улучшенія жизни зависятъ отъ людей и отъ законовъ. Надо призвать новыхъ дѣятелей, расширивъ возможно болѣе городское избирательное право, и даровать имъ большія полномочія.

IV.

Городскія избирательныя собранія при квартирномъ цензѣ.

Опытъ разработки статистическихъ матеріаловъ.

ГЛАВА I.

ВВЕДЕНІЕ.

Количественный составъ собраній.

Предоставленіе городскихъ избирательныхъ правъ всѣмъ горожанамъ, самостоятельно занимающимъ квартиры для жилья, не можетъ стать въ противорѣчіе съ общими принципами нашего законодательства. Препятствіемъ къ признанію за квартирохозяевами такого права, повидимому, служитъ, въ глазахъ многихъ, невозможность опредѣлить составъ будущихъ избирательныхъ собраній.

Разработка соотвѣтствующихъ статистическихъ данныхъ покажетъ несостоятельность такого мнѣнія.

Уже при изданіи городового положенія 16 іюня 1870 года и 11 іюня 1892 года существовалъ матеріалъ, могли быть найдены источники, по которымъ можно было установить съ большею или меньшею точностью, какіе именно элементы войдутъ въ среду городскихъ избирателей. Тѣмъ скорѣе такой матеріалъ имѣется теперь.

Необходимыя данныя могутъ быть извлечены изъ однодневныхъ переписей городского населенія. Группировка населенія, какая сдѣлана въ этихъ переписяхъ, по занятіямъ, промысловаго и непромысловаго характера, съ подраздѣленіемъ населенія на самостоятельное и несамостоятельное, даетъ весьма вѣрныя и достаточно опредѣленныя показанія состава квартирнаго населенія. Къ сожалѣнію, городскія однодневныя переписи производились у насъ весьма рѣдко, въ немногихъ городахъ и въ разное время, причемъ не всѣ результаты ихъ изданы. Даже въ Москвѣ послѣдняя спеціально городская перепись производилась еще въ 1882 году и только теперь проектируется новая. Результаты же всероссійской однодневной переписи 1897 года до сихъ поръ еще не издаются въ полномъ объемѣ собранныхъ данныхъ.

Любопытныя свѣдѣнія можно также найти въ спискахъ лицъ, имѣющихъ право быть присяжными засѣдателями, въ спискахъ, составляемыхъ уѣздными земскими управами. Свѣдѣнія о лицахъ, помѣщенныхъ въ этихъ спискахъ, доставляются присутственными мѣстами и учрежденіями, городскою и мѣщанскою управою. Въ этихъ спискахъ имѣются весьма важныя для насъ графы о занятіи, имущественномъ цензѣ, о званіи или сословіи, о цензѣ образовательномъ. Къ сожалѣнію, ведутся эти списки различно, гдѣ детальнѣе, а гдѣ безъ достаточной полноты и точности, причемъ много лицъ, удовлетворяющихъ цензу присяжныхъ засѣдателей, вовсе не попадаютъ въ эти списки; сводка данныхъ этихъ списковъ однако не производится, по крайней мѣрѣ такая сводка не издается, а между тѣмъ списки эти весьма цѣнны и могли бы дать интересную картину о степени образованности нашего правоспособнаго городского населенія.

Послѣ введенія государственнаго квартирнаго налога матеріалъ для опредѣленія количественнаго, а также частью и

качественнаго состава квартирнаго населенія заключается въ спискахъ плательщиковъ государственнаго квартирнаго налога, такъ какъ въ «извѣщеніяхъ», посылаемыхъ каждому плательщику, обозначены размѣръ налога и званіе квартиронанимателя. Размѣръ налога или, лучше говоря, соотвѣтствующая этому размѣру квартирная плата можетъ служить нѣкоторымъ показателемъ имущественнаго состоянія квартиронанимателя, а званіе—его сословнаго, либо профессіональнаго положенія. Но и эти списки въ однихъ городахъ ведутся полнѣе, и званіе часто почти подходитъ подъ понятіе профессіи, а въ другихъ рубрика «званіе» даже совсѣмъ почти не заполняется.

Въ министерствѣ финансовъ производится сводка данныхъ по взиманію этого налога, касающихся количества всѣхъ городскихъ квартиръ, освобожденныхъ отъ налога и обложенныхъ имъ, числа квартиръ той или другой годовой платы и т. п. [1]).

Однодневная перепись 1897 года показала сильный ростъ городского населенія. Если еще при дѣйствіи городового положенія 1870 года можно было говорить о несоотвѣтствіи числа избирателей населенности городовъ, то теперь это несоотвѣтствіе стало рѣзко бросающимся въ глаза. Городовое положеніе 1892 года создавалось безъ вниманія къ дѣйствительной

[1]) Въ этомъ очеркѣ сгруппированы данныя изъ: 1) переписей городовъ Петербурга (1890 г.), Москвы (1882 г.), Одессы (1873 и 1892 г.), Кіева (1874 г.), Пскова (1887 г.), Великихъ Лукъ, Псковской губ. (1887 г.), и г. Житоміра (1873 г. напечатан. частью въ „Кіевлянинѣ“ и частью въ „Волынск. губ. Вѣд.)“; 2) рукописныхъ списковъ лицъ, имѣющихъ право быть присяжными засѣдателями городовъ Харькова (1886 и 8 г.), Саратова (1876 г.), Смоленска (1885 г.), Твери (1884 г.) и Курска (1887 г.), и 3) рукописной же вѣдомости, составленной въ департаментѣ окладныхъ сборовъ, по взиманію гос. кв. налога за 1897 г., карточками городовъ Петербурга, Москвы, Казани, Риги, отчетомъ спб. казен. палаты за 1896 г., и детальными списками Курска (1895 г.), Сумъ, Харьковской губ. (1894 г.), и Прилукъ, Полтавской губ. (1894 г.).

жизни. Отрицательное отношеніе къ основамъ мѣстнаго самоуправленія, а значитъ и къ выборному началу, было причиною такого явленія.

Основная тенденція городового положенія 11 іюня 1892 г. близка къ отрицанію представительства. «Представительства законодатель не ищетъ—говорили «Моск. Вѣд.»,—и не старается достигнуть... Законодатель ищетъ просто компетентныхъ работниковъ, людей, хорошо знакомыхъ съ мѣстными условіями, и больше ничего» [1]). Но какъ же найти этихъ компетентныхъ людей? Не предоставить ли самой администраціи устанавливать эту компетентность въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ? [2]) Но законодатель оставилъ, однако, выборное начало и только ограничилъ число избирателей, полагая, что въ этомъ ограниченіи и есть надежда на лучшій порядокъ. Восьмилѣтній опытъ показалъ, что надо организовать дѣйствительное представительство городского населенія, надо достигнуть того, чтобы богатый силами средній классъ не былъ устраненъ, какъ теперь, отъ участія въ городскихъ дѣлахъ, чтобы низшіе классы могли послать въ городскія думы своихъ представителей.

Производившіеся въ годъ однодневной переписи и въ слѣдующемъ году, выборы гласныхъ городскихъ думъ весьма поучительны въ этомъ отношеніи и интересны. Насколько ничтожно представительство по дѣйствующему положенію, видно изъ нижеслѣдующаго процентнаго отношенія числа теперешнихъ избирателей ко всему населенію: въ Бѣлостокѣ оказывается только 0,2%, въ Минскѣ—0,3%, въ Одессѣ и Екатеринославѣ—0,5%, въ Петербургѣ—0,6% въ Москвѣ—0,7%, въ Прилукахъ—0,8%, въ Саратовѣ, Симферополѣ и Таганрогѣ—0,9%,

[1]) „В. Е.“ 1892 года № 9. Внутр. Обозр.

[2]) Какой-то досужій администраторъ предлагалъ образовать особыя комиссіи для опредѣленія способности обывателя быть избирателемъ.

въ Оренбургѣ—1,0%, въ Харьковѣ—1,1%, въ Борисоглѣбскѣ—1,2%, въ Рязанѣ—1,3%, въ Тулѣ—1,5%, въ Митавѣ и Черниговѣ—1,7%, въ Владикавказѣ—1,8%, и въ Камышинѣ—2,5% [1]).

Едва-ли данныя о другихъ городахъ могутъ быть иными. Изъ 336 городовъ, по которымъ были собраны, передъ введеніемъ городового положенія 1892 года, статистическія данныя,—въ 154 число новыхъ избирателей не достигаетъ и 100 [2]). Будетъ даже нѣсколько преувеличеннымъ сказать, что избиратели по этому городовому положенію составляютъ во всѣхъ городахъ 1% всего населенія.

Выборное начало при существующихъ порядкахъ обращается въ фикцію и оно почти не примѣнено.

Такое несоотвѣтствіе числа избирателей съ населеніемъ городовъ становится еще замѣтнѣе, если обратить вниманіе, какъ пользуются наши правомочные горожане своимъ правомъ.

Современные избиратели, насколько можно судить по выборамъ въ гласные думъ въ 1897 и 1898 году, блистали своимъ отсутствіемъ, не смотря на значительную выборную агитацію въ нѣкоторыхъ городахъ: таковъ всегдашній твердый индифферентизмъ правоспособныхъ горожанъ. Принимала участіе въ выборахъ почти по всюду меньшая часть избирателей.

Болѣе половины всѣхъ избирателей явилось на выборы въ Азовѣ (63%) и въ Черниговѣ; немного меньше половины въ Митавѣ (45%). Затѣмъ идетъ рядъ городовъ, пославшихъ одну треть своихъ немногочисленныхъ избирателей: Петербургъ,

---

[1]) Бѣлостокъ 137 изб., Минскъ — 254, Одесса — ок. 2000, Екатеринославъ—560, Петербургъ—6961, Москва—7371, Черниговъ—460, Прилуки—161, Саратовъ—1189, Симферополь—456, Таганрогъ—480, Оренбургъ—714, Харьковъ—2014, Борисоглѣбскъ—265, Рязань—566, Тула—1625, Митава—590, Владикавказъ—767 и Камышинъ—400.

[2]) Н. М. Коркуновъ. Рус. госуд. право т. II, стр. 455.

Саратовъ, Харьковъ, Симферополь, Нижній-Новгородъ, Екатеринославъ, Камышинъ. Одна четвертая часть городскихъ избирателей явилась на выборы въ Одессѣ, Таганрогѣ, Владикавказѣ, Минскѣ. Одна пятая часть—въ Борисоглѣбскѣ. Одну шестую часть, т. е. 18%, своихъ патриціевъ послали Оренбургъ и Москва. Всю эту избирательную эпопею заключаетъ городъ Тула съ 7% явившихся избирателей, т. е. менѣе одной десятой всего числа избирателей [1]).

Не надо, однако, забывать, что выборы 1897 года совпали съ значительнымъ общественнымъ движеніемъ, выразившимся въ стремленіи къ расширенію городского представительства. Поэтому-то господа избиратели и явились кой-гдѣ въ значительномъ числѣ. Но то обстоятельство, что городскія избирательныя собранія оказались въ половинномъ своемъ составѣ или въ третьей части, еще не особенно лестно характеризуетъ ихъ.

Ничего нѣтъ удивительнаго или поразительнаго въ томъ, что въ городѣ Азовѣ изъ 190 избирателей пришло къ выборамъ 120 человѣкъ, въ Черниговѣ изъ 460—288, а въ Минскѣ изъ 254—64. Двѣсти или пятьсотъ человѣкъ легко могутъ составить какое-либо благотворительное общество. Пятьдесятъ—сто человѣкъ могутъ образовать кругъ знакомыхъ. Но развѣ они могутъ почитаться за представителей городовъ съ большою населенностью, со всѣми многоразличными интересами всѣхъ слоевъ городского общества? Шестьдесятъ три и сорокъ пять процентовъ явившихся избирателей были бы дѣйствительными показателями сознательнаго отношенія горожанъ къ вопросамъ самоуправленія въ томъ только случаѣ,

[1]) Азовъ—120 яв. изъ 190, Черниг.—288, Митава—265, Петерб.—2107 на первыхъ выборахъ и 2572 на вторыхъ; Саратовъ—450, Харьковъ—757 и 827, Симферополь—165, Нижній-Новгородъ 400 изъ 1385, Екатеринославъ 191, Камышинъ—160, Одесса—524 и 572, Таганрогъ—128, Владикавказъ—212, Минскъ—64, Борисоглѣбскъ—45, Москва—1312, Тула—116.

если бы избиратели считались тысячами, а не единицами. Большая въ этомъ смыслѣ разница въ 64 проц. принимавшихъ участіе въ выборахъ изъ числа городскихъ избирателей въ г. Черниговѣ и въ г. Дрезденѣ, гдѣ явилось 8,643 избирателей изъ 13,378, или въ Парижѣ, гдѣ въ 1900 г. изъ 548,009 городскихъ избирателей, принимало участіе въ муниципальныхъ выборахъ 384,434, т. е. 70%, или въ Марсели, гдѣ изъ 85 т. избирателей явилось къ выборамъ 59 т. и 65 т. [1]).

Старое городовое положеніе 1870 г. въ отношеніи числа городскихъ избирателей все же было болѣе соотвѣтствующимъ тогдашнему состоянію городовъ. Число избирателей по этому положенію, хотя тоже недостаточное, было однако значительно большимъ по сравненію съ дѣйствующими порядками.

Для примѣра укажу на слѣдующіе города: Петербургъ имѣлъ 21170 избирателей, Москва—20282, Саратовъ—7159, Харьковъ—6890, Кіевъ—4157, Кишиневъ—4062, Самара—3643, Вильна—2720, Бѣлостокъ—2362, Тверь— 1686, Бугурусланъ—452, Бугульма—182.

Недостаточность числа избирателей по дѣйствующему положенію повидимому признана и въ правительственныхъ сферахъ. Но циркулирующіе слухи о готовящемся преобразованіи приносятъ весьма неутѣшительныя свѣдѣнія. Предполагаемое измѣненіе въ постановкѣ городского избирательнаго права, если не обратить должнаго вниманія на существеныя стороны дѣла, легко можетъ повести на практикѣ къ такимъ отклоненіямъ отъ цѣли дарованія избирательныхъ правъ квартирантамъ, что она—эта цѣль не будетъ достигнута. Дѣйствующая система городскихъ избирательныхъ порядковъ страдаетъ не только тѣмъ, что не установлено представительства

[1]) С. Южаковъ. „Рус. Богат.“ 1900 г. № 5. Полит. и Г. Б. Іоллосъ. В. Е. 97 г. № 4.

всѣхъ группъ городского населенія, но и тѣмъ, что избирательное право дано только богатымъ классамъ. Этотъ коренной недостатокъ можетъ быть парализованъ только при условіи сильнаго пониженія избирательнаго ценза; тогда интересы массы горожанъ, такъ нуждающейся въ защитѣ, не будутъ находиться въ такомъ заброшенномъ состояніи, какъ это наблюдается теперь. Безъ этого условія едва-ли проектируемое измѣненіе избирательной системы можетъ принести ожидаемые благодѣтельные реультаты.

Безусловно разумный выходъ изъ настоящаго ненормальнаго положенія можетъ заключаться въ предоставленіи избирательныхъ правъ всѣмъ квартирохозяевамъ.

При общемъ квартирномъ цензѣ, когда избирательнымъ правомъ обладаетъ каждый горожанинъ и каждая горожанка, самостоятельно занимающіе квартиры для жилья, число городскихъ избирателей, конечно, увеличится. Однако, по даннымъ Департамента окладныхъ сборовъ, о взиманіи государственнаго квартирнаго налога, за 1897 годъ, сравнительно значительное число избирателей окажется только въ большихъ городахъ. Въ Петербургѣ свыше 100 тысячъ избирателей, въ Москвѣ до 80 тысячъ; въ Одессѣ менѣе 70 тыс., въ Ригѣ менѣе 50 тысячъ. Въ Кіевѣ число это уже падаетъ до 35 тысячъ, въ Харьковѣ до 20 тысячъ, а въ значительныхъ губернскихъ городахъ до 10 тыс. Въ большей части уѣздныхъ городовъ будетъ не болѣе 5 тыс. Многіе губернскіе города имѣютъ только до 3 тысячъ квартирохозяевъ, мелкіе города и посады—до 1000 и до 100 [1]).

[1]) Въ Петербургѣ 119967, Москвѣ—81947, Одессѣ—68600, Ригѣ—45635, Кіевѣ—34775, Харьковѣ—22847, Кишиневѣ—16910, Вильнѣ—14693, Казани—14642, Саратовѣ—14044, Н.-Новгородѣ—13049, Екатеринославѣ—12935, Минскѣ—12227, Тулѣ—12044, Либавѣ—12035, Ростовѣ на-Д.—10568, Елизаветградѣ—10381, Царицынѣ—9441, Воронежѣ—9300, Перми—7072, Смоленскѣ—7020, Кременчугѣ съ пос. Крюковымъ—6994, Ельцѣ—6989, Кур-

Такое количество избирателей конечно отклоняется отъ нормъ городового положенія 1892 г. Но большое на первый взглядъ число квартирохозяевъ-избирателей въ столицахъ и другихъ крупныхъ городскихъ центрахъ, на самомъ дѣлѣ, не представляется значительнымъ, если сопоставить эти цифры съ населенностью этихъ городовъ. Избиратели составятъ въ общемъ числѣ жителей весьма небольшой процентъ, въ среднемъ $12^1/_2\%$ для 36 городовъ: отъ 6% въ Иваново-Вознесенскѣ, 8% въ Москвѣ, 10% въ Саратовѣ, 16% въ Кишеневѣ, 17% въ Одессѣ и 19% въ Ельцѣ [1]).

Но не достаточно одного сравненія только съ общимъ числомъ населенія; необходимо сопоставить число избирателей съ количествомъ производительнаго, самостоятельнаго населенія. Такъ, число городскихъ избирателей при общемъ квартирномъ цензѣ окажется въ такомъ процентномъ отношеніи къ указаннымъ ниже категоріямъ городского населенія въ городахъ Петербургѣ, Одессѣ, Псковѣ и Великихъ Лукахъ:

къ самостоятельному населенію . .	26%,	46%,	40% и	45%
тоже, по безъ прислуги.	29 »	49 »	54 » и	61 »
» » » » и безъ рабочихъ.	63 »	72 »	82 » и	98 » [2]).

скѣ—6465, Орлѣ—6386, Тамбовѣ—5876, Твери—5712, Житомирѣ—5692, Екатеринбургѣ—5184, Псковѣ — 3933, Рыбинскѣ — 3815, Ив. — Вознесенскѣ—3096, Черниговѣ—3074, Козловѣ—2520, Серпуховѣ—1721, Вел. Лукахъ (Псков. губ. по переписи 1887 г.)—1423.

[1]) Въ Иваново-Вознесенскѣ и Козловѣ—6%, въ Москвѣ—8%, въ Вильнѣ, Ростовѣ на-Д., Орлѣ, Житомирѣ и Екатеринбургѣ—9%; въ Петербургѣ и Саратовѣ—10%; въ Казани, Екатеринославѣ, Тулѣ, Воронежѣ, Твери и Черниговѣ — 11%; въ Кременчугѣ, Курскѣ и Тамбовѣ — 12%; въ Харьковѣ, Минскѣ, Псковѣ и Серпуховѣ—13%; въ Кіевѣ и Н.-Новгородѣ—14%; въ Смоленскѣ и Рыбинскѣ—15%; въ Кишиневѣ и Перми—16%; въ Одессѣ, Елизаветградѣ, Царицынѣ и В. Лукахъ—17%; въ Ригѣ—18%; въ Либавѣ и Ельцѣ—19%.

[2]) По однодн. гор. пер. число избирателей опредѣляется, по количеству платныхъ и безплатныхъ квартиръ для жилья, и для жилья, тор-

Эта таблица наглядно показываетъ, что общій квартирный цензъ въ большихъ городахъ, особенно съ сильно развитою промышленностью, далеко не охватываетъ всего самостоятельнаго населенія; рабочій классъ останется безъ представительства, которое однако возможно въ весьма незначительной степени, напримѣръ, при занятіи артелями рабочихъ квартиры.

Конечно, точныхъ выводовъ на основаніи данныхъ только четырехъ городовъ нельзя сдѣлать, но приведенныя цифры все же иллюстрируютъ возможное положеніе вещей.

Во всякомъ случаѣ при общемъ квартирномъ избирательномъ городскомъ цензѣ войдутъ въ составъ городскихъ избирательныхъ собраній представители, если не всѣхъ, то большинства разнородныхъ интересовъ, имѣющихъ мѣсто въ городѣ: представители торговаго и промышленнаго класса (включая мѣщанъ и крестьянъ), владѣльцы домовъ и другого рода недвижимыхъ имуществъ, служащіе въ торговыхъ и промышленныхъ предпріятіяхъ, въ банковомъ, страховомъ и желѣзнодорожномъ дѣлѣ, представители служебнаго ценза и лица интеллигентныхъ профессій, какъ-то: врачи, адвокаты, профессора, учителя, художники, техники и т. п. Всякое же повышеніе квартирнаго ценза будетъ имѣть своимъ послѣдствіемъ значительное сокращеніе числа городскихъ избирателей и отсутствіе представительства у большей части городскихъ профессій.

говли, промыс. и учрежд. (вмѣстѣ), въ Петербургѣ въ 115200, что составитъ 12% всего населенія, въ Одессѣ—58290 или 17%, въ Псковѣ—3929 тоже 17%, и въ Велик. Лукахъ—1423 или 20%. Число самодѣятельнаго населенія (безъ семей, солдатъ, учениковъ, безъ полиціи и т. п., но съ жив. пенсіею и доход. съ капитал.)—447,598; 125,377; 9,820 и 3,167; за исключеніемъ прислуги (личной, домовой, учрежденій)—398,254; 117,612; 7,224 и 2,342; и за исключеніемъ рабочихъ (но не „одинокихъ“)—178,917; 80,739; 4,794 и 1,444.

Даже дарованіе избирательныхъ правъ всѣмъ плательщикамъ государственнаго квартирнаго налога является недостаточною мѣрою для того, чтобы достигнуть представительства разнородныхъ группъ городского населенія, въ интересахъ котораго и должно дѣйствовать городское самоуправленіе.

Дѣйствительно, какъ это можно судить по даннымъ департамента окладныхъ сборовъ за 1897 годъ, число облагаемыхъ налогомъ квартиръ, по сравненію съ общимъ числомъ всѣхъ жилыхъ помѣщеній, весьма незначительно. Такъ, въ городахъ, отнесенныхъ къ пятому классу по взиманію налога, облагаемыя квартиры составляютъ 25% всего числа квартиръ, въ городахъ же четвертаго кл. — 16%, третьяго — 19% и второго класса 18% [1]).

Отсюда еще очень далеко до общаго представительства горожанъ, занимающихъ самостоятельно квартиры, не говоря уже о жильцахъ.

Надѣленіе избирательными правами всѣхъ плательщиковъ налога само по себѣ уже подразумѣваетъ весьма высокій цензъ, и при такомъ условіи число городскихъ избирателей окажется незначительнымъ и несоотвѣтствующимъ современному росту нашихъ городовъ.

Болѣе подробное изслѣдованіе дастъ намъ любопытныя данныя, указывающія, какъ быстро падаетъ число избирателей при всякомъ повышеніи ценза.

Въ городахъ и поселеніяхъ, отнесенныхъ по взиманію налога къ пятому классу, при общемъ квартирномъ цензѣ на каждый городъ придется въ среднемъ избирателей 892 человѣка, а при цензѣ въ 60 руб. годовой квартирной платы (первый разрядъ налога)—223, т. е. въ четыре раза менѣе.

---

[1]) Во всѣхъ городскихъ поселеніяхъ по этимъ даннымъ всѣхъ квартиръ 1.851,788, обложенныхъ же налогомъ квартиръ только—398,515, что составитъ только 21,5% первыхъ.

Если же увеличимъ еще цензъ, то получимъ совершенно ничтожное представительство.

Такъ, отбросимъ квартиры перваго разряда налога и включимъ въ число избирателей только занимающихъ квартиры стоимостью свыше 72 рублей, т. е. плательщиковъ налога, начиная со второго разряда; тогда число избирателей сократится почти на половину: на одно поселеніе придется только 122 избирателя. Предположимъ еще высшій цензъ, напримѣръ, включимъ въ число избирателей только тѣхъ, которые занимаютъ квартиры съ годовой платою выше 120 рублей [1]). Количество избирателей тогда совершенно упадетъ и дойдетъ до 49 человѣкъ [2]). Это конечно будетъ своя тѣсная домашняя компанія, которой интересы всей массы горожанъ чужды и непонятны.

Такая же приблизительно картина рисуется и при обзорѣ данныхъ, относящихся къ городамъ четвертаго класса. На одно поселеніе придется въ среднемъ избирателей при общемъ квартирномъ цензѣ 2,496, при налоговомъ квартирномъ цензѣ 411, т. е. въ 6 разъ меньше, при цензѣ свыше 144 р. годовой квартирной платы—244, и св. 240 р.—88 избирателей [3]).

Для вящшаго примѣра укажу на городъ Сумы Харьк. губерн. Всѣхъ плательщиковъ налога по даннымъ 1894 г. здѣсь 672. Дальнѣйшее повышеніе быстро сокращаетъ и это ничтожное число избирателей. При указанныхъ болѣе высо-

---

[1]) Т. е. среднія квартиры, по опредѣленію Департамента окладныхъ сборовъ.

[2]) Всѣхъ гор. посел. пятаго кл.—522, всѣхъ квартиръ—470,872, а квартиръ, обложенныхъ налогомъ, только 116,229; квартиръ съ платою свыше 72 р.—63,504, свыше 120 р.—25,517 кв.

[3]) Всѣхъ городскихъ поселеній этого класса 141; всѣхъ квартиръ 351,442, обложенныхъ налогомъ — 57,992; квартиръ стоимостью свыше 144 р.—34,360; квартиръ свыше 240 р.—12,380.

кихъ нормахъ это число въ Сумахъ будетъ—511 и 271. Предоставленіе городского избирательнаго права только плательщикамъ квартирнаго налога, не дастъ въ небольшихъ городахъ даже и такого числа избирателей, какое было по положенію 1870 г. Въ гор. Прилукахъ Полт. губ., гдѣ по этому положенію было до 2000 изб., всѣхъ плательщиковъ квартирнаго налога 378, что не на много болѣе числа теперешнихъ избирателей (161).

Въ городахъ третьяго класса въ среднемъ будетъ такое число избирателей: при общемъ квартирномъ цензѣ—7131 чел., при общемъ налоговомъ квартирномъ цензѣ 1347, при цензѣ квартирной платы свыше 180 р.—874, свыше 300 р.—363 изб. и свыше 600 р., только 62 человѣка [1]).

Однѣ среднія цифры не иллюстрируютъ съ достаточной ясностью положеніе представительства. Для большей наглядности укажу, какъ сильно происходитъ паденіе числа избирателей при повышенныхъ цензахъ въ слѣдующихъ городахъ.

	Царицынъ.	Елизаветградъ.	Тверь.	Тамбовъ.	Кременчугъ.	Екатеринбургъ.	Тула.	Воронежъ.	Екатеринославъ.
Всѣхъ квартиръ. .	9441	10381	5712	5876	6994	5184	12044	9300	12935
Обложенныхъ налогомъ	684	1292	816	1098	1973	1257	2487	2259	4555
Съ платою свыше 300 руб. . . .	157	330	220	313	446	365	574	708	1542
Съ платою свыше 600 руб. . . .	13	35	23	50	44	63	87	113	359

Во многихъ городахъ этого класса число избирателей при первомъ повышенномъ квартирномъ цензѣ окажется почти тоже, какое имѣется и теперь; напротивъ, въ Екатеринославѣ оно увеличится [2]).

[1]) Общее число квартиръ во всѣхъ 67 городахъ этого класса достигаетъ 477,801, обложенныхъ—90,222, квартиръ свыше 180 р.—58,581, свыше 300 р.—24,311, свыше 600 руб.—4131 кварт.

[2]) Укажу на число плательщиковъ налога еще и въ слѣдующихъ городахъ: въ Нижнемъ-Новгородѣ—2934, Минскѣ—2043, Либавѣ—1729,

Обратимся къ даннымъ городовъ второго класса. Вотъ что говорятъ пелицепріятныя цифры [1]).

	Въ средн. для всѣхъ гор.	Вильна.	Кишиневъ.	Саратовъ.	Ростовъ на/Д.	Харьковъ.	Кіевъ.	Одесса.
Всѣхъ квартиръ	26866	14693	16910	14044	10568	22847	34775	68600
Обложенныхъ налогомъ . .	4803	2243	1514	1704	2925	5372	7984	10644
Съ платою свыше 360 р.	2303	931	639	766	1380	2963	4266	5500
„ „ „ 450 „	1609	534	430	528	903	2237	3124	4046
„ „ „ 630 „	803	200	218	226	488	1219	1713	2204
„ „ „ 900 „	287	47	61	49	194	561	684	813

И въ большихъ провинціальныхъ городахъ, промышленныхъ центрахъ окажется небольшое число городскихъ избирателей, сравнительно съ общимъ числомъ лицъ, самостоятельно занимающихъ квартиры, даже при условіи дарованія избирательнаго права всѣмъ плательщикамъ квартирнаго налога. Въ Саратовѣ число избирателей будетъ тогда почти одинаково съ современнымъ и въ 4 раза меньше, чѣмъ это было при дѣйствіи гор. пол. 1870 г.; въ Кишиневѣ также—менѣе, но въ $1^1/_2$ раза. Въ Харьковѣ же и Кіевѣ при томъ же условіи число избирателей увеличится вдвое противъ теперешняго, но не достигнетъ прежняго.

Посмотримъ, какъ уменьшается число избирателей въ столицахъ при постепенно повышающихся квартирныхъ цензахъ.

	въ Москвѣ.	Петербургѣ.
Всѣхъ квартиръ	81947	119967
Обложенныхъ налогомъ . .	28220	43410
	въ среднемъ для обѣихъ ст.	
Съ платою свыше 360 р.	24755	

Перми—1284, Ельцѣ—1015, Смоленскѣ—1248, Курскѣ—1353, Орлѣ—1404, Псковѣ—823, Рыбинскѣ—490, Иваново-Вознесенскѣ—543, Черниговѣ—672, Козловѣ—453 и Серпуховѣ—317.

[1]) Всѣхъ квартиръ въ 13 городахъ этого класса 349259, обложенныхъ — 62442, съ платою свыше 360 р.—30237, свыше 450 р.—20922, свыше 630 р.—10435, свыше 900 р.—3732 квартиры.

		въ Москвѣ.	Петербургѣ.
Съ платою свыше	480 р.	12902	19834
» » »	600 »	8610	13778
» » «	960 »	4078	5987
» » »	1080 »	—	4642 (по дан. 96г.)
» » »	1200 »	2408	3424

Процентъ паденія весьма значителенъ: въ Петербургѣ послѣдовательно число избирателей уменьшается на 64%, 43%, 20%, 31%, 57%, 23% и 26%.

Существуетъ немало проектовъ о дарованіи избирательнаго права только тѣмъ квартирантамъ, которые занимаютъ квартиру весьма большей стоимости и платы.

Такъ, въ самое послѣднее время въ печать проникли свѣдѣнія, что въ Петербургѣ предполагается даровать избирательное право только тѣмъ нанимателямъ квартиръ, которые платятъ въ годъ 1080 руб. или 900 р. Но избирателей при такихъ высокихъ цензахъ будетъ весьма немного.

Очевидно, что проектируемый квартирный цензъ для Петербурга въ 900 р. годовой квартирной платы чрезмѣрно великъ, и предоставленіе избирательнаго права квартиронанимателямъ, уплачивающимъ такую высокую квартирную плату, не будетъ имѣть значительнаго вліянія на ходъ городскихъ дѣлъ. Насколько можно судить по дошедшимъ въ печать слухамъ, такое предположеніе основывается на сравненіи съ дѣйствующимъ домовладѣльческимъ городскимъ цензомъ и на сравненіи суммы налоговъ, платимыхъ домовладѣльцемъ. Наниматель квартиры въ 900 рублей платитъ 23 руб. налога, и домовладѣлецъ, обладающій нынѣ избирательнымъ правомъ, почти столько же уплачиваетъ оцѣночнаго сбора. Но при этомъ забывается существенное обстоятельство, именно то, что оцѣночный сборъ весьма легко и всегда перелагается на квартирныя платы, въ особенности, если коренная оцѣнка проис-

ходитъ или въ весьма продолжительные сроки, или непериодически. Дѣйствительнымъ плательщикомъ оцѣночнаго сбора оказывается квартиронаниматель, а домовладѣлецъ является только посредникомъ между нимъ и городской кассою. Указывается еще на то, что домовладѣлецъ уплачиваетъ и другіе налоги, напримѣръ, государственный налогъ съ недвижимыхъ имуществъ. Но и этотъ налогъ, какъ раскладочный, не имѣя характера строго подоходнаго налога, тоже въ значительной степени перелагается на тѣ же квартирныя платы.

Кромѣ того, напримѣръ, петербургская дума, имѣя въ виду именно этотъ государственный съ недвижимыхъ имуществъ налогъ, уменьшила городской оцѣночный сборъ съ 10 проц. до 8 проц. съ чистаго дохода, а по новой оцѣнкѣ, при опредѣленіи чистаго дохода, вычитается изъ валовой доходности и уплата государственнаго налога, и сборъ съ дворянскихъ имуществъ.

При условіи предоставленія городского избирательнаго права только лицамъ, уплачивающимъ за квартиру 900 р., будетъ допущена еще одна несправедливость. Общее число всѣхъ владѣльцевъ доходныхъ домовъ въ Петербургѣ, по переписи 1890 года, 7198, такихъ же домовладѣльцевъ, которые получаютъ годового чистаго дохода менѣе 300 р., (съ имуществъ, оцѣненныхъ въ 3000 по город. оцѣнкѣ), дохода, дающаго нынѣшнее избирательное право, ок. 1400.

Такимъ образомъ, пользуются этимъ правомъ до 80 проц. домовладѣльцевъ. Всѣхъ же платныхъ квартиръ, по даннымъ той же переписи, 92929, а съ годовою платою отъ 1001 р., т. е. весьма близкой къ проектированному квартирному цензу,— 5832, что составляетъ только нѣсколько болѣе 6 проц. Надо имѣть при этомъ въ виду еще и то, что въ этомъ ничтожномъ процентѣ одна треть приходится на долю помѣщеній для жительства и торговли вмѣстѣ, т. е. квартиръ,

занятыхъ торговцами, которые, въ лицѣ купцовъ прежней первой гильдіи и въ качествѣ богатыхъ домохозяевъ, обладаютъ уже городскимъ избирательнымъ правомъ.

Въ 70-хъ и 80-хъ годахъ предлагался цензъ въ 500 и 600 руб. Но и цензъ въ 500 р. квартирной стоимости также высокъ; увеличивать же теперь такой цензъ уже потому мало основаній, что за тридцатилѣтіе столичное населеніе значительно двинулось впередъ въ своемъ общественномъ развитіи. При цензѣ въ 500 р. число избирателей въ Петербургѣ будетъ до 20000, т. е. почти столько, сколько было избирателей по городовому положенію 1870 года.

При цензѣ свыше 600 руб. квартирной платы число избирателей не на много увеличится сравнительно съ существующимъ числомъ. Все это должно убѣдить, что предоставленіе городского избирательнаго права нанимающимъ квартиры съ годовою платою не только въ 900 р., но и въ 500—600 руб., не въ состояніи дать необходимаго для милліоннаго населенія столицъ комплекта городскихъ избирателей [1]).

Дарованіе избирательнаго права въ столицахъ всѣмъ плательщикамъ квартирнаго налога увеличитъ, правда, число городскихъ избирателей противъ того, что имѣется въ настоящее время. Если такое распространеніе избирательнаго права не на много превыситъ число старыхъ избирателей, то весьма сильно измѣнитъ самый составъ городскихъ избирательныхъ собраній и сдѣлаетъ городское представительство болѣе равномѣрнымъ.

---

[1]) Въ печати не такъ давно высказывалось практическое соображеніе, что „законодатель, признавъ въ принципѣ необходимость распространенія избирательнаго права на квартирантовъ, какъ признаны въ принципѣ избирательныя права за домовладѣльцами, можетъ поступить при этомъ, хотя бы на первое время, точно также, какъ поступаетъ законъ и по отношенію домовладѣльцевъ, устанавливая для нихъ имущественный цензъ“. В. Евр. 1898. авг. Общ. хр. Съ этимъ согласиться весьма трудно.

Распространеніе избирательнаго права на всѣхъ плательщиковъ квартирнаго налога можетъ нѣсколько поправить положеніе вещей, допущенное удаленіемъ изъ городской избирательной коллегіи, прежде пользовавшихся избирательнымъ правомъ, небогатыхъ домовладѣльцевъ и среднихъ и мелкихъ торговопромышленниковъ; такое расширеніе избирательнаго права можетъ имѣть послѣдствіемъ перемѣщеніе веденія городскихъ дѣлъ изъ рукъ болѣе богатыхъ классовъ, оказавшихся во многихъ отношеніяхъ плохими хозяевами города, въ руки среднихъ классовъ, которымъ значительно ближе интересы какъ благоустройства города, такъ и бѣднѣйшей массы горожанъ, и которые въ общемъ болѣе подготовлены, чѣмъ теперешніе «граждане», къ пониманію истинныхъ задачъ весьма усложнившагося городского хозяйства и городского самоуправленія. Предоставленіемъ избирательнаго права всѣмъ плательщикамъ квартирнаго налога, однако, не будетъ включена въ составъ городскихъ избирательныхъ коллегій вся интеллигенція и, конечно, совсѣмъ не будетъ достигнуто представительства всѣхъ классовъ городского населенія. Нѣсколько ближе къ дѣйствительной потребности стояли петербургскіе дѣятели, когда въ 80-хъ годахъ предлагали думѣ ходатайствовать о дарованіи городскихъ избирательныхъ правъ квартиронанимателямъ, уплачивающимъ за квартиры 100—200 р. въ годъ.

Но справедливѣе и цѣлесообразнѣе было бы взять еще меньшій квартирный цензъ. Необходимо остановиться на общемъ квартирномъ цензѣ, если уже такой устанавливать. Всѣ самостоятельно занимающіе квартиры должны во всякомъ случаѣ обладать избирательнымъ правомъ. Надо призвать къ участію въ городскомъ самоуправленіи тотъ классъ, который имѣетъ въ городской жизни доминирующее значеніе по своей многочисленности, по высотѣ своей интеллектуальности. Это—

квартиранты, не имѣющіе до настоящаго времени городского избирательнаго права.

Но и пріурочить избирательное право къ занятію квартиры не значитъ создать представительство всѣхъ горожанъ.

ГЛАВА II.

Имущественный составъ.

При всей трудности опредѣлить имущественный составъ городскихъ избирательныхъ собраній, при общемъ квартирномъ цензѣ, все же можно дать схему такого состава.

Придется воспользоваться преимущественно данными, добытыми податными инспекторами при введеніи государственнаго квартирнаго налога въ 1893 году. На основаніи доставленныхъ податными инспекторами свѣдѣній, относящихся до 260 городовъ, министерствомъ финансовъ выведено опредѣленное отношеніе квартирной цѣны къ доходамъ квартирохозяевъ. Это отношеніе квартирной цѣны къ совокупности доходовъ лицъ, занимающихъ квартиры для жилья, колеблется отъ $^1/_5$ до $^1/_{25}$, въ зависимости отъ величины квартирной платы и густоты городского населенія. Конечно, квартирная плата и оцѣночная стоимость квартиры не является точнымъ показателемъ доходовъ лица, занимающаго квартиру, почему и средняя доходность этого лица, выведенная на основаніи обслѣдованія, произведеннаго податными инспекторами, не можетъ вполнѣ соотвѣтствовать дѣйствительной средней доходности квартирохозяина. Но все же извѣстная степень зажиточности опредѣляется квартирою, хотя квартира и не является раціональнымъ предметомъ обложенія по несоотвѣтствію съ доходомъ плательщика. Тѣмъ болѣе можно взять изслѣдо-

ваніе податныхъ инспекторовъ за основаніе для опредѣленія имущественнаго состоянія городского избирателя, какъ лица самостоятельно занимающаго квартиру, что при наблюденіи массовомъ возможныя при изслѣдованіи ошибки и неточности могутъ имѣть меньшее значеніе.

Для рельефной картины имущественныхъ состояній городскихъ избирателей и для большей осторожности въ выводахъ необходимо отказаться отъ слишкомъ дробной классификаціи. Достаточно взять три группы: въ первую войдутъ лица, не обложенныя квартирнымъ налогомъ, во вторую — занимающія среднія квартиры и въ третью—выше среднихъ. Гранью, отдѣляющею среднія отъ высшихъ квартиръ, послужатъ слѣдующія нормы: въ городахъ перваго класса, по взиманію государственнаго квартирнаго налога, 600 руб., втораго класса— 450 руб., третьяго — 300 руб., четвертаго 240 и пятаго 120 руб. Распредѣляя по этимъ нормамъ всѣ квартиры, получаемъ такое процентное отношеніе:

	Не обложенныя.	Среднія.	Выше среднихъ.
въ Петербургѣ } гор. 1 кл.	64%	25%	11%
» Москвѣ } гор. 1 кл.	66 »	23 »	11 »
среднее въ гор. II кл.	82 »	12 »	6 »
въ Харьковѣ	76 »	14 »	10 »
» Кіевѣ	77 »	14 »	9 »
» Одессѣ.	84 »	10 »	6 »
среднее въ гор. III кл.	81 »	14 »	5 »
въ Екатеринославѣ . .	65 »	23 »	12 »
» Псковѣ.	79 »	15 »	6 »
» Иваново-Вознесенскѣ.	83 »	13 »	4 »
» Тверп	86 »	10 »	4 »
» Елизаветградѣ . . .	87 »	10 »	3 »
» Рыбинскѣ.	87 »	9 »	4 »

	Не обложенныя.	Среднія.	Выше среднихъ.
среднее въ гор. IV кл.	84 »	13 »	3 »
» » « V »	75 »	19 »	6 » [1]).

Эти данныя показываютъ, что при установленіи общаго квартирнаго ценза менѣе состоятельная часть городского населенія, однако настолько зажиточная, что можетъ занимать самостоятельно квартиру для жилья, — все же будетъ имѣть представительство въ городскомъ управленіи, и въ этомъ представительствѣ городская масса найдетъ защиту своихъ интересовъ, которой по теперешнему положенію не имѣетъ.

При такомъ общемъ квартирномъ цензѣ, войдутъ въ число городскихъ избирателей даже въ Петербургѣ многіе ремесленники, мѣщане и крестьяне, занимающіеся промыслами. Болѣе состоятельный классъ городского населенія, при дарованіи избирательныхъ правъ всѣмъ квартирохозяевамъ, потеряетъ то свое исключительное преобладаніе, какое ему предоставлено по городовому положенію 1870 и 1892 г.г.

Даровать же избирательное право только тѣмъ лицамъ, которыя занимаютъ квартиры стоимостью выше средней, значитъ либо оставить по прежнему преобладаніе за торгово-промышленнымъ классомъ, либо отдать городское дѣло въ

---

[1]) Въ 1-мъ кл.: въ Петерб. менѣе 300 р. год. плат. (не облож.) 76.557 кв., отъ 300 р. до 600 р. 29.632, свыше 600 р. 13.778, а въ Москвѣ 53.727, 19.610, 8.610; II-го класса — менѣе 225 р. — 286.817; отъ 225 р. до 450 р. 41.530; свыше 450 р.—20.892; а въ городахъ: Харьковѣ—17.475, 3.135, 2.237; Кіевѣ—26.791, 4.860, 3.124; Одессѣ—57.956, 6.598, 4.046; Саратовѣ—12.340, 1.176, 528. III-го класса—менѣе 150 р.—387.579; отъ 150 р. до 300—65.911; свыше 300 р.—24.311; а въ город.: Екатеринославѣ—8.380, 3.013, 1.542; Псковѣ—3.110, 588, 235; Ив.-Вознесенскѣ — 2.553, 413, 130; Твери—4.896, 596, 220; Елизаветградѣ—9.089, 962, 330; Рыбинскѣ—3.325, 344, 146; IV-го клас.—менѣе 120 р.—293.950; отъ 120 до 240 р.—45.012; свыше 240 р.—12.980; V-го клас.—менѣе 60 р.—354.643; отъ 60 р. до 120 р.—91.712; свыше—120 р.—24.517. Данныя по взим. госуд. кв. нал. въ 1897 г.

руки класса, слишкомъ далеко отстоящаго отъ интересовъ не только городской массы, но и среднесостоятельной группы городского населенія.

Но и классъ болѣе состоятельный будетъ имѣть возможность вліять на выборы, тѣмъ болѣе, что за этимъ классомъ стоитъ практика общественной жизни. Только отъ прежняго господства этому классу придется отказаться.

Обратимся къ болѣе подробному обзору тѣхъ взаимныхъ отношеній, въ какія станутъ другъ къ другу группы городскихъ избирателей, различныя по своему имущественному положенію.

Въ обѣихъ столицахъ около $^2/_3$ городскихъ избирателей войдетъ въ первую группу, не платящихъ квартирнаго налога. Это еще не значитъ, что въ этой группѣ заключаются люди меньшей состоятельности, чѣмъ въ послѣдующихъ. Сюда вошли всѣ, освобожденные отъ платежа налога, а такіе бываютъ не только вслѣдствіи несостоятельности. Благодаря болѣе льготному обложенію квартиръ, занимаемыхъ самими домовладѣльцами, эти послѣдніе увеличиваютъ число лицъ, попавшихъ въ первую группу. Насколько сильно такое освобожденіе домовладѣльцевъ, можно указать на городъ Петербургъ, гдѣ изъ 8,615 домовладѣній было обложенныхъ въ 1898 году только 6,240, въ Москвѣ изъ 15,450—9,350, въ Ригѣ изъ 8,076 — 3,041, въ Казани изъ 4,950 — 1,606. Кромѣ того, по закону нѣкоторыя категоріи лицъ освобождаются отъ квартирнаго налога.

Наконецъ, подъ общею рубрикой занимающихъ квартиры, не обложенныя налогомъ, заключаются лица весьма различныхъ имущественныхъ категорій.

Такъ, напримѣръ, въ Петербургѣ, пользуясь данными однодневной переписи 1890 г., изъ указанной группы можно выдѣлить число квартиръ отъ 200 р. годовой стоимости и бо-

лѣе; таковыхъ окажется около одной трети [1]). Такіе квартиранты получаютъ годовой доходъ минимумъ 1,000 р., если принять установленное на государственной службѣ соотношеніе между квартирою и жалованіемъ ($^1/_5$), или 1,200 р., если взять исчисленіе министерства финансовъ ($^1/_6$). Новелла 28 апрѣля 1887 года, увеличивая цензъ присяжныхъ засѣдателей очевидно въ видахъ привлеченія къ этой повинности болѣе состоятельныхъ лицъ, установила для столицъ именно этотъ цензъ въ 1,000 руб. годового дохода. Министерство финансовъ предполагало понизить въ г. Петербургѣ, по крайней мѣрѣ для нѣкоторыхъ мѣстностей, предѣлъ, освобождающій отъ платежа налога, до 225 р. годовой квартирной платы и перечислить ихъ во II-й классъ по взиманію налога, признавая занимающихъ такія квартиры среднезажиточнымъ классомъ, могущимъ выдержать государственное обложеніе.

Въ обѣихъ столичныхъ думахъ предполагалось установить квартирный городской сборъ, начиная именно съ квартирантовъ этой группы (200—240 р.). Въ эту же группу войдутъ и такія лица, какъ занимающія уже штатныя мѣста на государственной службѣ и сравнительно отвѣтственныя должности на общественной и въ частныхъ предпріятіяхъ, на желѣзныхъ дорогахъ, въ различнаго рода конторахъ и т. п.

Тоже самое можно сказать и о другихъ городахъ. Въ г. Одессѣ можно выдѣлить изъ первой группы квартирохозяевъ, не платящихъ налога, такихъ, которые занимаютъ квартиры стоимостью не менѣе 100 р. и до 200 р. годовой платы, т. е. съ годовымъ доходомъ, согласно исчисленіямъ податныхъ инспекторовъ, отъ 600 р., равномъ цензу, принятому для присяжныхъ засѣдателей, и до 1,200 р. Прибавляя ихъ къ среднесостоятельной группѣ, получимъ уже иное соотношеніе:

[1]) Платн. квартиръ отъ 201 до 300 р. и безплатныхъ въ 2 комнаты—22,519.

болѣе трети (36%) будетъ принадлежать къ этой послѣдней [1]). Доходы же другой части квартирантовъ этой группы, какъ плательщиковъ налога, опредѣляются въ Одессѣ въ 1350—3150 р., такъ какъ соотвѣтствующія квартирныя траты (225—450 р.) составляютъ $^1/_6$ и $^1/_7$ доходовъ квартирохозяевъ.

Возьмемъ еще городъ Псковъ. Цензъ присяжныхъ засѣдателей для этого города установленъ въ 400 р. При такомъ заработкѣ, по исчисленію министерства финансовъ, квартира занимается до 50—60 р. ($^1/_8$). По однодневной переписи г. Пскова 1887 г. будетъ такихъ свыше 1000, т. е. тоже около трети лицъ первой группы также могутъ быть скорѣе причислены къ той группѣ, которую составляютъ лица, занимающія квартиры въ 150 р.—300 р. и зарабатывающія въ годъ до 1200—2400 р. ($^1/_8$).

Большая часть избирателей, не включаемыхъ въ число плательщиковъ налога, на самомъ дѣлѣ окажется принадлежащей къ среднесостоятельнымъ классамъ.

Въ этой послѣдней категоріи окажутся многіе владѣльцы отнюдь не малодоходныхъ домовъ, такъ какъ помѣщенія, ими занимаемыя, не всегда облагаются налогомъ по оцѣнкѣ, одинаковой съ арендными квартирными цѣнами; напротивъ, нерѣдко помѣщенія домохозяевъ облагаются изъ чистаго дохода въ четыре процента со стоимости строенія, что значительно понижаетъ разрядъ налога. Не даромъ домовладѣльцы чаще другихъ плательщиковъ подаютъ жалобы въ квартирныя присутствія, состоящія, какъ извѣстно, изъ домо-

[1]) Въ Одессѣ по переписи 1892 г. всѣхъ занятыхъ платныхъ и безплатныхъ квартиръ для жилья и для торговли, учрежденій и жилья вмѣстѣ, 58.290, изъ нихъ платныхъ квар. для жилья отъ 100 р. до 200—7,941; для жилья, торговли и учрежд.—1,972 и безплатныхъ въ 2 комнаты (ц. 1 ком. 80 р.)—1,662, итого 11,475; до 400 р.—4,823, 2,138, и безплатныхъ въ 3—5 комн. 2,268,—итого 9,595, а вмѣстѣ—21,070; свыше 400 руб.—3,327, 1,646 и безплатныхъ 907, итого 5,880; затѣмъ до 100 руб 23,448, 1,395 и безплатныхъ въ 1 комн. 6,357,—итого 31,200 кв.

владѣльцевъ же, съ просьбами о томъ, чтобы стоимость занимаемыхъ ими помѣщеній не сравнивалась съ платами, сдаваемыхъ въ наемъ квартиръ. Въ числѣ плательщиковъ низшихъ разрядовъ налога окажется также много сравнительно богатыхъ торговцевъ и промышленниковъ, такъ какъ эти классы населенія тратятъ на помѣщенія меньшую часть своихъ доходовъ и меньше заботятся о комфортѣ, чѣмъ, напримѣръ, представители интеллигентныхъ профессій.

Вообще эта часть избирателей, какъ уже обложенная государственнымъ квартирнымъ налогомъ, тѣмъ самымъ признана законодательствомъ въ принципѣ способною къ несенію повинностей и налоговъ и, какъ таковая, должна быть признана состоятельною. Лица этой группы зарабатываютъ въ годъ въ столицахъ отъ 2.100 до 4.200, при тратѣ на квартиру $^1/_7$ части своихъ доходовъ, и имѣютъ солидное положеніе. Въ частныхъ предпріятіяхъ такое вознагражденіе получаютъ либо завѣдующіе особой частью, либо спеціалисты—техники, достигшіе такого заработка послѣ продолжительной работы. Въ эту же группу войдутъ и всѣ болѣе обезпеченные представители свободныхъ интеллигентныхъ профессій.

Можно во всякомъ случаѣ утверждать, что не менѣе половины избирателей, если не больше, будетъ принадлежать при общемъ квартирномъ цензѣ ко второй и третьей, т. е. къ среднесостоятельной и зажиточной, группамъ городского населенія.

Такимъ образомъ, статистическія данныя, извлеченныя какъ изъ однодневныхъ переписей, такъ и изъ списковъ плательщиковъ государственнаго квартирнаго налога, убѣдительно говорятъ, что классъ среднезажиточныхъ горожанъ получитъ впервые дѣйствительное участіе въ городскомъ управленіи только при установленіи общаго квартирнаго ценза. Это вѣрно по отношенію ко всѣмъ городамъ, большимъ и малымъ.

Эти горожане есть тотъ слой городского населенія, который болѣе другихъ понимаетъ всю необходимость въ хорошемъ управленіи города, въ его санитарномъ благоустройствѣ, въ дѣлѣ оказанія медицинской помощи всему населенію, въ регулированіи взаимныхъ отношеній домовладѣльцевъ и квартиронанимателей, въ дешевизнѣ жизненныхъ продуктовъ, въ веденіи всеобщаго элементарнаго обученія, въ развитіи профессіональнаго образованія и т. п. Общій квартирный цензъ, перемѣщая завѣдываніе городскимъ общественнымъ дѣломъ изъ рукъ богатѣйшихъ классовъ въ руки среднезажиточныхъ, представляется справедливымъ потому еще, что эти среднезажиточные классы вносятъ значительныя суммы въ городскую кассу, вслѣдствіи переложенія на нихъ домовладѣльцами городскихъ налоговъ.

Въ этомъ же классѣ сосредоточивается наша интеллигенція, среди же нея существуетъ масса людей, интересующихся городскимъ дѣломъ, но не могущихъ примѣнять своихъ познаній и силъ на службу этому дѣлу.

Для болѣе яснаго представленія о степени зажиточности избирателей, которые вновь и впервые вошли бы въ городскія избирательныя собранія, при условіи дарованія всѣмъ самостоятельно занимающимъ квартиры избирательнаго права, можно сравнить обезпеченность владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ и квартиронанимателей.

Составители новаго городового положенія признали лучшимъ и совершеннѣйшимъ показателемъ способности къ хорошему веденію городского дѣла, владѣніе недвижимой собственностью, допустивъ къ участію въ немъ владѣльцевъ движимаго капитала лишь какъ необходимое, повидимому, и неотвратимое зло. Имущественная самостоятельность и независимость, имущественная осѣдлость и обезпеченность владѣльцевъ недвижимой собственности приняты за мѣрило такой

правоспособности. Стоитъ поэтому сопоставить доходъ двухъ категорій городского населенія владѣльцевъ и квартирантовъ.

Основаніемъ для такого сравненія послужитъ выведенный статистическимъ отдѣломъ московской думы средній валовой доходъ строеній, въ размѣрѣ 7,55% ихъ страховой стоимости [1]).

Имущественное состояніе квартиронанимателей поэтому можно опредѣлить капитализаціею изъ 7% ихъ доходовъ, исчисляемыхъ по стоимости занимаемой ими квартиры. Напримѣръ, при занятіи квартиры, стоимостью въ 200 руб. въ столицахъ, доходъ нанимателя такихъ квартиръ опредѣлится въ 1200 р., капитализируя этотъ доходъ изъ 7%, получимъ сумму, равную стоимости недвижимаго имущества, въ 17 тыс. руб.; при квартирѣ въ 300 р. и 600 р. доходъ выразится 2100 и 4200 р., а соотвѣтственная стоимость имущества въ 30 и 60 тыс. руб. и т. п.

Такимъ образомъ, весьма значительные имущественные интересы оказываются непредставленными въ нашемъ городскомъ самоуправленіи.

ГЛАВА III.

Групповой составъ.

Обзоръ матерьяла, заключающагося въ однодневныхъ переписяхъ и въ спискахъ присяжныхъ засѣдателей, можетъ

[1]) По свѣдѣніямъ о страхованіи въ 1870—1881 гг. строеній г. Москвы, стоимость всѣхъ имуществъ опредѣлялась въ 1.272.748.965 р.; а доходность по городской оцѣнкѣ въ 96.041.790 р. „Такой средній доходъ для всѣхъ родовъ строеній долженъ быть, по мнѣнію составителя г. Богданова, близокъ къ дѣйствительному, такъ какъ хотя страховая оцѣнка закладываемыхъ строеній и преувеличивается нерѣдко, но въ нее не входитъ стоимость земли“. Труды моск. гор. стат. отд. вып. III.

дать указаніе на то мѣсто, какое займетъ среди городскихъ избирателей та или иная группа, тотъ или иной разрядъ городскихъ обывателей. Соотношеніе этихъ разрядовъ въ избирательныхъ собраніяхъ можетъ быть выражено рельефнѣе и вѣрнѣе, если взять болѣе крупныя подраздѣленія. Можно раздѣлить городскихъ избирателей на четыре группы:

I.—Хозяевъ торговопромышленнаго класса.

II.—Владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ.

III.—Представителей частнаго служебнаго труда.

IV.—Лицъ интеллигентныхъ профессій.

Въ первую группу войдутъ самостоятельные «хозяева»—промышленники и торговцы, тѣ хозяева, которые имѣютъ рабочихъ.

Вторую группу составятъ: владѣльцы домовъ и усадебъ, занимающіеся только хозяйствомъ (домохозяева), или получающіе ренту съ недвижимаго имущества; къ этой же группѣ въ переписяхъ причисляются живущіе доходомъ съ капиталовъ, вложенныхъ въ процентныя бумаги. Всѣ же домовладѣльцы, занимающіеся торговлею или промысломъ, входятъ въ первую группу.

Въ третью группу войдутъ лица, имѣющія мѣста въ частныхъ предпріятіяхъ, служащія въ банковомъ, страховомъ, желѣзнодорожномъ дѣлѣ, въ различнаго рода компаніяхъ, приказчики, конторщики, управляющіе домами и т. п.

Четвертая группа составится изъ лицъ интеллигентныхъ профессій, которыя, получивъ спеціальную научную подготовку, служатъ болѣе интересу общественному и государственному, нежели интересу частному. Въ эту группу войдутъ представители администраціи (за исключеніемъ полиціи) служащіе въ общественныхъ, сословныхъ, благотворительныхъ учрежденіяхъ, судьи, адвокаты, нотаріусы, врачи, фельдшера, ветеринары, учителя, воспитатели и другія лица учебно-

воспитательнаго дѣла, ученые, литераторы, художники, инженеры, технологи и другіе спеціалисты-техники, священнослужители, офицеры арміи и флота, наконецъ, лица, живущія пенсіею и т. п.

При распредѣленіи всѣхъ перечисленныхъ категорій лицъ, получается такая группировка, въ процентномъ отношеніи, въ семи городахъ по даннымъ однодневныхъ переписей.

	I.	II.	III.	IV.
Петербургъ. . .	29%	10%	13%	48%
Москва	33 »	14 »	29 »	24 »
Одесса	44 »	8 »	27 »	21 »
Кіевъ	30 »	25 »	17 »	28 »
Житоміръ . . .	63 »	11 »	2 »	24 »
Псковъ	42 »	13 »	8 »	37 »
В. Луки . . .	52 »	19 »	3 »	26 » [1]).

[1])	Названіе профессіи.	Петербургъ.	Москва.	Одесса.	Кіевъ.	Житоміръ.	Псковъ.	Вел. Луки.
I гр.	Промышленники. . . .	16.863	19.276	10.077	1.734	3.545	1.234	557
	Торговцы	14.911	9.340	8.598	3.575	1.922	723	178
II „	Владѣльцы недвижимаго имущества и живущіе съ доходовъ отъ капитала.	10.867	12.113	3.498	4.580	939	617	278
III „	Агентура частныхъ предпріятій.	13.853	25.865	11.659	3.046	142	370	49
IV „	Администрація	12.490	3.400	1.079	773	1.004	391	41
	Агентура общественныхъ учрежденій	2.119	761	399	—		75	29
	Судебное вѣдомство . .	1.515	1.351	632	415		79	47
	Врачебное дѣло. . . .	4.979	2.283	1.228	483	119	57	18
	Учебно - воспитательное дѣло	8.374	6.261	2.974	1.494	322	270	47
	Представители науки, литературы и искусства.	2.958	1.666	430	223	86	1	—
	Техники	686	152	197		34	7	2
	Священно-служители . .	645	970	209	272	144	55	24
	Офицеры арміи и флота.	3.145	940	632	450	—	ок. 75	ок. 4
	Пенсіонаріи	15.180	2.949	1.056	974	383	801	153
	Итого . . .	109.229	87.327	42.668	18.009	8.640	4.695	1.427

Въ среднемъ торговопромышленная группа хозяевъ займетъ 42%, владѣльцы недвижимыхъ имуществъ—14%; а вмѣстѣ двѣ группы представителей капитала—56%. Лица частной службы будутъ имѣть тоже 14% числа избирателей, а интеллигентныхъ профессій — 30%, т. е. группы представительства труда—44%. Но въ дѣйствительности значеніе капиталистическихъ группъ приблизится къ представительству личнаго труда. Такъ, такой высокій процентъ для торговопромышленной группы хозяевъ оказался потому, что въ г. Житомірѣ не исключены всѣ тѣ лица этого класса, которыя въ другихъ переписяхъ выдѣлены въ особую рубрику «одинокихъ».

Можно образовать еще одну группу одинокихъ въ промыслахъ лицъ, которыя самостоятельно ведутъ хозяйство, но не имѣютъ рабочихъ, или сами становятся таковыми.

Эти лица опредѣляются, какъ «занимающіе среднее мѣсто между предпринимателями и работниками, смотря по обстоятельствамъ работающіе или прямо на потребителя, или на хозяина-предпринимателя. Въ промыслахъ: портняжномъ, сапожномъ, извозномъ, разноснаго торга и проч., зачастую этотъ рязрядъ промышленниковъ можетъ быть сегодня хозяиномъ, завтра работникомъ». «Одиночки по своему хозяйственному положенію различаются, смотря по классу занятій, къ которому принадлежатъ: одни изъ нихъ могутъ причисляться скорѣе къ хозяевамъ, напр., торговцы нѣкоторыхъ категорій, другіе къ рабочимъ, напр., извозчики» [1]).

Какое же мѣсто займетъ эта группа избирателей? Въ г. Одессѣ число избирателей (58290) по переписи 1892 года превышаетъ количество самостоятельнаго одесскаго населенія (безъ прислуги, рабочихъ и одинокихъ)—42773, а это

[1]) „С.-Петербургъ по переписи 15 декабря 1890 г.“, ч. IV, стр. 23 и 28 и „Москва по переписи 1882 г.“ стр. 337.

количество почти столько же, сколько исчислено избирателей по профессіональному составу. Необходимо поэтому недостающія 15622 взять изъ «одинокихъ», которыхъ въ Одессѣ до 38009. Тогда въ Одессѣ окажется такое отношеніе пяти группъ избирателей: первыя двѣ группы—хозяева-торговопромышленники и владѣльцы недвижимыхъ имуществъ будутъ имѣть 38%, а остальныя избирательныя мѣста будутъ заняты тремя группами: лицами частнаго служебнаго труда, представителями интеллигентныхъ профессій и «одинокими» въ промыслахъ. Въ Петербургѣ также въ число избирателей войдутъ и одинокіе въ промыслахъ, но въ значительно меньшемъ числѣ, около 6 тыс. изъ 70 т. общаго числа одинокихъ, если полагать, что всѣ, включенные въ профессіональныя группы, занимаютъ самостоятельныя квартиры; но этого нѣтъ, и потому одинокіе будутъ находиться въ избирательныхъ собраніяхъ Петербурга въ нѣсколько большемъ процентѣ.

Конечно представительство капитала должно занять большее мѣсто, чѣмъ только что выведено, такъ какъ изъ трехъ группъ представительства личнаго труда должны быть причислены къ капиталистамъ всѣ домовладѣльцы, которые по переписи не выдѣлены изъ этихъ группъ.

Здѣсь у мѣста будетъ сказать, что та интеллигенція, которая сдѣлалась домовладѣльческою, часто и весьма скоро сродняется съ капиталистическимъ классомъ, забывая о нуждахъ всего городскаго населенія и хорошо помня интересы своего класса домовладѣльцевъ.

Такое же почти соотношеніе четырехъ группъ, какое исчислено по однодневнымъ переписямъ, получится по даннымъ о лицахъ, имѣющихъ право быть присяжными засѣдателями. Это сопоставленіе возможно, такъ какъ цензъ присяжныхъ засѣдателей также построенъ на владѣніи собственностью, на движимомъ капиталѣ и на трудѣ.

	I.	II.	III.	IV.
Харьковъ . . .	30%	8%	27%	35%
Саратовъ . . .	49 »	2 »	5 »	44 »
Курскъ	35 »	3 »	26 »	36 »
Смоленскъ . . .	43 »	8 »	1 »	48 »
Тверь	43 »	2 »	19 »	36 » [1]).

Среднее процентное отношеніе такое: 40%, 5%, 15% и 40%. При дарованіи избирательнаго права всѣмъ квартирохозяевамъ, вліяніе хозяевъ изъ торговопромышленнаго класса войдетъ въ извѣстные предѣлы. Это положеніе, основанное на статистическихъ данныхъ, взятыхъ изъ переписи, подтверждается одинаковыми данными, извлеченными изъ совершенно другаго источника, изъ списковъ присяжныхъ засѣдателей. Значеніе торговопромышленнаго класса въ городскихъ дѣлахъ уменьшится. Сравнимъ прежній и теперешній порядокъ вещей съ предполагаемымъ по отдѣльнымъ городамъ. Такъ въ Москвѣ по избирательному списку 80-хъ годовъ, на долю купцовъ, почетныхъ гражданъ, мѣщанъ и крестьянъ, которые скорѣе занимали положеніе хозяевъ въ промыслахъ и торговлѣ, приходилось

[1])	Названіе профессіи.	Харьковъ.	Саратовъ.	Курскъ.	Смоленскъ.	Тверь.
I гр.	Промышленники	373	105	231	104	70
	Торговцы	334	309	193	172	221
II „	Владѣльцы недвижимаго имущества и живущіе съ доходовъ отъ капитала .	184	16	38	51	15
III „	Агентура частныхъ предпріятій . . .	637	45	309	6	128
IV „	Администрація	359	186	184	180	129
	Агентура общественныхъ учрежденій .	113	76	74	20	26
	Судебное вѣдомство	71	16	77	—	8
	Врачебное дѣло	45	4	23	7	14
	Учебно-воспитательное дѣло	128	87	60	64	48
	Представители науки, литературы и искусства	97	7	7	5	1
	Техники	19	—	—	5	5
	Пенсіонаріи	2	—	—	33	9
	Итого	2.362	851	1.196	647	674

82%, [1]) а по приведеннымъ даннымъ 33% хозяевъ-торговцевъ и промышленниковъ. Въ Кіевѣ при дѣйствіи городоваго положенія однихъ торговцевъ было 42%, а по нашимъ исчисленіямъ торговцевъ и промышленниковъ только 30%. Въ уѣздныхъ городахъ Кіевской губ. среди избирателей II разряда было купцовъ и мѣщанъ 65%, а въ Черниговской 83½%. Въ городѣ Черниговѣ изъ 45 избирателей 1-го разряда было 28 купцовъ, а въ Черкасахъ изъ 24—купцовъ было 22 [2]). Въ Самарѣ изъ 3.166 избирателей въ 70-хъ годахъ купцовъ и мѣщанъ было 82%, а вмѣстѣ съ крестьянами, казаками и солдатами—92% [3]).

Въ Петербургѣ по избирательному списку послѣдняго предъ новымъ положеніемъ четырехлѣтія 1889—1893 г., на долю купцовъ, почетныхъ гражданъ, торговцевъ, промышленниковъ пришлось болѣе половины всего числа избирателей, а вмѣстѣ съ ремесленниками, мѣщанами и крестьянами болѣе ¾, а остальныя избирательныя мѣста подѣлены почти по ровну между такъ называемыми привилегированными сословіями, изъ которыхъ значительная часть принадлежитъ къ чиновничьему и военному миру. Таково было господство торговопромышленнаго класса въ городскомъ самоуправленіи при дѣйствіи городоваго положенія 1870 года. Но тоже самое наблюдается и теперь. Такъ и должно было быть, такъ какъ по новому положенію почти устраненъ 3-й разрядъ, а въ первыхъ двухъ было господство торговопромышленниковъ. Приведу новѣйшія данныя: изъ 6700 личныхъ избирателей по петербургскому списку на четырехлѣтіе 1897—1901 г. купцовъ 1-й и 2-й гильдій, почетныхъ гражданъ, мѣщанъ, ремесленниковъ, крестьянъ и т. п.—до 4000, что составитъ

[1]) 16½ т. изъ 20 т. „Извѣстія М. г. думы“ 1887 г. Докладъ гг. Свирщевскаго и Яновскаго.

[2]) „Вѣстн. Евр.“ 1890 г. № 11, Внутр. Обозр.

[3]) „Самар. Губ. Вѣд.“ 1870 г. № 92.

свыше 60%, а лицъ чиновничьяго и военнаго классовъ около 2000, т. е. 30%, дворянъ свыше 300 человѣкъ, въ томъ числѣ половина титулованныхъ, а на долю лицъ свободныхъ интеллигентныхъ профессій около 350.

Въ Новгородѣ по списку на тоже четырехлѣтіе изъ 301 избирателя на долю купцовъ, почетныхъ гражданъ, мѣщанъ, крестьянъ и т. п. приходится 209, т. е. почти 70%. Въ городѣ Прилукахъ, Полт. губ. изъ 161 избирателя однихъ торговцевъ 37, а интеллигентныхъ профессій только 11 человѣкъ.

Понятно поэтому, что въ большинствѣ городовъ на выборахъ 1897 г., получилъ преобладаніе торговопромышленный классъ, хотя и утерявшій кой-гдѣ число своихъ гласныхъ. Въ Симферополѣ праздновали совершенную побѣду надъ интеллигенціей партія «базарниковъ» и «бюджетчиковъ», выставившихъ весьма опредѣленную программу — уменьшеніе тратъ на народное образованіе. Въ Воронежѣ, этомъ значительномъ центрѣ нашей провинціальной интеллигенціи, 170 явившихся избирателей выбрали въ гласные подавляющее большинство представителей крупной промышленности и торговли. Господство того же класса можно констатировать въ думахъ городовъ Севастополя, Саратова (54 противъ 26), Казани (47—29), Харькова (38—26), Нижняго-Новгорода (44—16), Таганрога (25—15), Митавы (25—17), Оренбурга (41—17), Петрозаводска (17—3), Кронштадта (33—5), Азова (24—2). Въ г. Азовѣ произошла выборная схватка между партіей прежде господствовавшаго крупнаго торговопромышленнаго класса и побѣдившею на выборахъ 1897 г. партіей мелкихъ торговцевъ и лавочниковъ. На долю торговопромышленнаго класса приходится въ думахъ отъ 60 до 92 проц.

При распространеніи избирательныхъ правъ на всѣхъ квартирохозяевъ, все же около $^2/_5$ избирателей будетъ принадлежать къ торговопромышленной группѣ.

Я не могу присоединиться къ мысли о какомъ либо устраненіи торговопромышленнаго класса отъ участія въ городскихъ дѣлахъ, къ чему сдѣлало попытку новое городовое положеніе, исключивъ въ столицѣ купцовъ 2-й гильдіи. Въ проектѣ такое исключеніе предполагалось и для другихъ городовъ. Мелкіе торговцы и промышленники устранены, какъ извѣстно, повсюду. Законность участія въ городскомъ управленіи торговопромышленнаго класса основывается на его роли въ городской жизни и на подготовкѣ къ веденію общественныхъ дѣлъ, такъ какъ этотъ классъ издавна принималъ участіе въ городскомъ самоуправленіи. Если же въ этой средѣ признается недостаточно развитымъ общественное чувство, то это чувство надо воспитывать, и лучшимъ средствомъ для этого будетъ участіе въ самоуправленіи, которое построено на представительствѣ не одного какого либо интереса, а всѣхъ или большинства тѣхъ интересовъ, которые присущи городской жизни.

Удаленіе мелочныхъ торговцевъ и промышленниковъ мотивировано тѣмъ, что въ этой средѣ, въ особенности, нѣтъ общественнаго чувства, что они свои личные интересы ставятъ выше общественныхъ дѣлъ и мало заботятся о городскихъ нуждахъ. На самомъ дѣлѣ эта среда принимала мало участія въ городскихъ избирательныхъ собраніяхъ и не являлась на выборы не столько вслѣдствіе равнодушія къ городскому дѣлу, сколько потому, что выборами первыхъ двухъ разрядовъ составъ думъ уже предрѣшался. Но допустимъ меньшее развитіе общественности этой среды, и тогда тѣмъ болѣе настоятельной станетъ необходимость самыми разнообразными средствами развивать этотъ общественный интересъ. А однимъ изъ такихъ средствъ служитъ непосредственное, прямое участіе въ общественныхъ дѣлахъ. Это и будетъ лучшей школой подчиненія личнаго интереса общественному. Среду мелкихъ торговцевъ и про-

мышленниковъ, какъ и вообще торговопромышленный классъ, упрекаютъ еще за отсутствіе законности. Но опять-таки законность можетъ развиваться только въ такомъ обществѣ, въ которомъ есть жизненная школа, гдѣ развивается привычка къ общественности, регулируемой законами, правилами, нормами. Надо, чтобы были такія учрежденія, гдѣ бы развивалось это чувство. Безъ прямого же участія въ тѣхъ или иныхъ формахъ общежитія не можетъ быть сильнаго интереса къ тому, какъ идетъ это общежитіе.

Болѣе развитымъ чувствомъ общественности и законности обладаютъ, по мнѣнію составителей новаго городового положенія, владѣльцы недвижимыхъ имуществъ. Но большинство городскихъ избирателей по старому положенію получали избирательное право не по выборкѣ торговыхъ документовъ, а по владѣнію недвижимымъ имуществомъ. Такъ, въ Воронежѣ по цензу недвижимаго имущества было 56% городскихъ избирателей, по торговому — 32%, а по смѣшанному 12% [1]). Однако, развѣ тогдашнее городское хозяйство можно признать основаннымъ на вниманіи къ общественнымъ нуждамъ? Если, пріурочивая избирательное право преимущественно къ владѣнію недвижимой собственностью, предполагалось передать городское дѣло въ руки «домохозяевъ», то на это должно сказать, что въ настоящее время старый типъ домовладѣльца, живущаго въ своемъ домѣ и лично занимающагося домовымъ хозяйствомъ, измѣнился. Теперь домовладѣлецъ дѣлаетъ изъ домовъ исключительный предметъ торговли квартирами.

«Недвижимая собственность теперь далеко не дѣлаетъ связь своего владѣльца съ городомъ столь неразрывною, какъ она представлялась составителямъ городового положенія: недвижимыя имущества въ Москвѣ въ значительной степени оказы-

[1]) Гор. хоз. Ворон. губ. Записка сенатора С. Мордвинова, стр. 40.

ваются заложенными; многіе домовладѣльцы часто даже не живутъ въ своихъ домахъ, и лишь меньшинство пользуется своимъ домомъ для собственныхъ потребностей. При такихъ обстоятельствахъ трудно сказать даже, чѣмъ отличается распространенный теперь типъ домовладѣльца отъ типа торговца» [1]).

Такимъ образомъ, стремленіе отдать городское дѣло въ руки домохозяевъ не могло осуществиться по очень простой причинѣ: вслѣдствіе отсутствія такого типа домовладѣльца въ самой городской жизни.

Домовладѣльцы, занимающіеся торговлею и промысломъ, вошли въ первую группу. Вторая же группа по преимуществу и будетъ состоять изъ представителей старыхъ домохозяевъ, однако, вмѣстѣ съ лицами, живущими съ доходовъ отъ капитала. Эта вторая группа оказывается весьма малочисленною: она занимаетъ въ составѣ избирательныхъ собраній въ среднемъ, въ 7 городахъ, только 14%. Но это совершенно соотвѣтствуетъ дѣйствительности. Какъ бы законодатель ни старался установить господство за домовладѣльцами—путемъ ли повышенія ценза по владѣнію недвижимымъ имуществомъ, путемъ ли исключенія лицъ торгующихъ, но не имѣющихъ недвижимаго имущества,—господство по-прежнему останется въ рукахъ торгово-промышленнаго класса. Въ избирательномъ петербургскомъ городскомъ спискѣ купцовъ 2-й гильдіи, владѣющихъ домами,—до 1500; такимъ образомъ цѣль законодательства исключить этотъ разрядъ не была достигнута, ибо при высокомъ цензѣ купечество обѣихъ гильдій всегда будетъ имѣть господствующее значеніе. Среди домовладѣльцевъ, вошедшихъ въ списки присяжныхъ засѣдателей, оказывается:

---

[1]) „Изв. Моск. гор. думы“ 1887 г. Докладъ гг. Яновскаго и Свирщевскаго.

	въ Твери.	Курскѣ.	Харьковѣ.
торгово-промышленниковъ . . .	85%	80%	70%
собственно домохозяевъ	4 »	20 »	20 »
представителей частной службы.	4 »	—	6 »
лицъ интел. профессій.	7 »	—	4 » [1])

Такимъ образомъ «домохозяева» занимаютъ въ Твери менѣе 1/20 части всего числа домовладѣльцевъ, а въ Харьковѣ и Курскѣ до 1/5.

На долю лицъ другихъ группъ весьма мало приходится «владѣній». Вообще, надо думать, что въ нашихъ городахъ торговопромышленный классъ составляетъ не менѣе 3/4 общаго числа домовладѣльцевъ. Мѣщане, цеховые, крестьяне, почетные граждане, купцы, какъ владѣльцы въ городскомъ населеніи, почти всѣ занимаются либо промысломъ, либо торговлею; домовладѣльцы же этихъ разрядовъ составляютъ, напр., въ Нижнемъ-Новгородѣ—75% и въ Псковѣ—77%, а владѣльцы дворовыхъ мѣстъ въ Москвѣ—76% и Одессѣ—85% [2]).

Укажу на тѣ мотивы, которые приводятся обыкновенно въ защиту исключительныхъ правъ первыхъ двухъ группъ. «Для веденія городского хозяйства, говоритъ охранительная пресса, нужна практическая опытность въ хозяйственномъ дѣлѣ», а потому «только люди, имѣющіе свое хозяйство, призываются къ управленію городскимъ хозяйствомъ» [3]). Что это положеніе совершенно ни на какой дѣйствительности не основано, а взято изъ области предвзятыхъ поло-

---

[1]) Въ Твери: 1 гр. 281, 2—15, 3—13 и 4—23; въ Харьковѣ: 618, 177, 57 и 30; въ Курскѣ: 1—143 и 2—35.

[2]) Въ Н. Новг. 1854 изъ 2463; Гациссній. „Нижегор. сб.“ вып. 1. 1867 г.; въ Псковѣ 843 изъ 1090; „Пс. по перен. 1887 г.“; въ Москвѣ 9382 изъ 12280; „Пер. 1882 г.“; въ Одессѣ 5140 изъ 6037; „Результ. однодн. пер. 1892 г.“.

[3]) Моск. Вѣд. 1897. № 309.

женій, читатель увидитъ далѣе. Теперь же нельзя не остановиться на полной нелогичности дальнѣйшаго разсужденія противниковъ дарованія избирательныхъ правъ квартирантамъ. Кажется, прямое заключеніе изъ приведеннаго положенія должно было бы выразиться въ установленіи для всякаго горожанина, имѣющаго хозяйство (домъ, промыслъ или торгъ), избирательнаго права. А между тѣмъ, какъ-то неожиданно устанавливается «довольно высокій имущественный цензъ». Но обратимся къ главному положенію о необходимости для всѣхъ городскихъ избирателей имѣть свое «хозяйство». Слово «городское хозяйство» совершенно не обнимаетъ собою понятія о городскомъ самоуправленіи. Наше городское самоуправленіе не есть городское хозяйство, а, какъ говоритъ статья 1-я городового положенія 1892 года, «общественное управленіе городскихъ поселеній», которое вѣдаетъ дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ. Въ чемъ, на первый взглядъ, болѣе всего сказываются признаки общественнаго хозяйства? Очевидно, въ бюджетѣ. Но бюджетное право и есть одинъ изъ главныхъ признаковъ самоуправляющейся общины. И это бюджетное право допускается городовымъ положеніемъ въ извѣстныхъ предѣлахъ. Для пользованія же бюджетнымъ правомъ вовсе нѣтъ никакой необходимости быть непремѣнно практически опытнымъ хозяиномъ своего дома. Въ городскомъ бюджетѣ большая часть статей не матеріальнаго характера. Вопросы о народномъ образованіи, оздоровленіи города и т. п.— насущнѣйшіе вопросы городского самоуправленія. Они, эти вопросы, конечно, правильно могутъ быть разрѣшаемы людьми интеллигентныхъ профессій. Ввести большую или меньшую равномѣрность въ городскомъ обложеніи, увеличить или уменьшить тѣ или иные налоги, установить равновѣсіе въ бюджетѣ,—все это можетъ быть рѣшаемо всякимъ горожаниномъ, имѣющимъ здравый смыслъ.

Двѣ первыя группы, торгово-промышленный классъ и владѣльческій, пользуются уже и прежде пользовались по городовому положенію 1870 г. избирательными правами. Квартирный цензъ вводитъ новыя группы.

Группа лицъ частнаго служебнаго труда займетъ почти такое же положеніе, какъ и домовладѣльческая. Одна категорія лицъ, включаемыхъ въ эту третью группу, уже принимала участіе въ городскомъ самоуправленіи при дѣйствіи городового положенія 1870 г. Это — приказчики 1 разряда, но участіе ихъ было весьма незначительно, и о вредѣ или пользѣ этого участія положительно нельзя ничего опредѣленнаго сказать.

Въ числѣ явившихся избирателей (6869) для выбора гласныхъ въ петербургскую думу, на четырехлѣтіе 1889—1893 г., по приказчичьимъ свидѣтельствамъ было 502 [1]).

Такимъ образомъ приказчики занимали только 7%. Но въ составъ третьей группы входятъ не одни только приказчики, число которыхъ въ избирательныхъ собраніяхъ должно уменьшиться, такъ какъ многіе изъ нихъ, особенно въ торговлѣ, не занимаютъ особой квартиры, а живутъ въ квартирахъ ихъ хозяевъ. Въ третью группу входятъ, кромѣ приказчиковъ, служащіе въ желѣзнодорожномъ, банковомъ, страховомъ дѣлѣ и т. п.

Если еще спорятъ о самостоятельности приказчиковъ, то едва ли можно сомнѣваться въ достаточной самостоятельности другихъ представителей этой группы. Даже съ точки зрѣнія тѣхъ людей, которые признаютъ самостоятельность и обезпеченность синонимами,—лица третьей группы удовлетворяютъ строгимъ требованіямъ.

По спискамъ присяжныхъ засѣдателей можно установить, достаточную обезпеченность представителей третьей группы.

---

[1]) Изв. С.-Пет. дум. 1892 г. № 31.

Такъ, лица этой группы, зарабатывающія въ г. Харьковѣ отъ 600 р. въ годъ и болѣе, составляютъ 54%, включая и владѣльцевъ домовъ изъ этой категоріи горожанъ; при чемъ почти половина тѣхъ лицъ, которыя, зарабатываютъ только личнымъ трудомъ менѣе 600 р., имѣютъ годовой доходъ отъ 360 р. [1]).

Можно быть вполнѣ увѣреннымъ, что это новая группа лицъ, въ случаѣ дарованія ей избирательнаго права, вовсе не будетъ, во всей своей массѣ, послушнымъ орудіемъ въ рукахъ торговопромышленнаго класса. Среди лицъ этой группы могутъ быть точки соприкосновенія и общіе интересы съ избирателями, которые войдутъ въ составъ четвертой группы интеллигентныхъ профессій, съ представителями общественныхъ и государственныхъ учрежденій.

Кто станетъ отрицать, что у лицъ того класса, который я отношу къ третьей группѣ, считаются насущнѣйшими вопросы дешеваго и дарового элементарнаго обученія и устройства профессіональныхъ школъ? Существуетъ также въ этомъ классѣ стремленіе имѣть свои квартиры не только дешевыми, но и болѣе устроенными въ санитарномъ отношеніи. Затѣмъ, развѣ лицамъ этой группы не важно приближеніе окраинъ къ центру города, посредствомъ удешевленія городскихъ путей сообщенія? Развѣ этому классу не близки вопросы дешевизны жизненныхъ продуктовъ и дешеваго кредита? Группа эта дѣйствительно заинтересована въ лучшихъ результатахъ городского хозяйства. Стоитъ только прислушаться къ тому, кто чаще другихъ говоритъ вообще по поводу думскихъ дѣлъ. Вы увидите, что это люди, входящіе въ третью группу. Если обратить вниманіе, кто вообще независимѣе говоритъ о городскихъ общественныхъ дѣлахъ, то это окажутся опять

[1]) 54% составляютъ 246 + 57 вл. изъ 562.

люди третьей группы. Это и понятно, потому что въ составъ этой группы вошли отпрыски бывшихъ разночинцевъ, которые еще въ крѣпостное время на вопросъ: «вы чьихъ?» отвѣчали: «своихъ, сами». Вся эта группа прошла трудовую, на разнообразныхъ поприщахъ, школу, и въ средѣ лицъ этой группы найдется не мало сильныхъ умовъ и характеровъ. Теперь настаетъ крайняя необходимость въ воспитаніи въ этой средѣ, имѣющей значительный вѣсъ въ городской жизни, общественнаго чувства и просвѣщеннаго отношенія къ жизненнымъ вопросамъ. А все это не дается безъ участія въ общественныхъ дѣлахъ.

Тѣмъ болѣе безбоязненно можно допустить эти элементы къ пользованію правами городскихъ избирателей, что при дарованіи такихъ правъ всѣмъ квартирохозяевамъ, войдетъ въ составъ избирательныхъ собраній, а значитъ и въ составъ городскихъ думъ, элементъ наиболѣе интеллектуальный, съ наболѣе развитымъ чувствомъ общественности. Введеніемъ въ избирательныя собранія лицъ интеллигентныхъ, т. е. такихъ преимущественно, цѣль которыхъ состоитъ въ службѣ обществу и государству, и будетъ достигнуто обновленіе городскихъ общественныхъ учрежденій, о которомъ безпрестанно и такъ долго говорилось и въ мѣстныхъ, и въ центральныхъ безчисленныхъ комиссіяхъ, въ столичной и провинціальной прессѣ. Можно сказать, что въ большей части городскихъ управленій и по старому, и по новому городовому положенію, лица интеллигентныхъ профессій не были совсѣмъ допущены къ участію въ городскихъ дѣлахъ.

Взамѣнъ почти полнаго отсутствія этихъ лицъ, при общемъ квартирномъ цензѣ представители этихъ профессій займутъ въ составѣ избирательныхъ собраній, въ среднемъ, по даннымъ переписей въ семи городахъ 30%, при минимумѣ 21% и

максимумъ 48% [1]). Если это послѣднее, почти половина, окажется выше, нежели будетъ на самомъ дѣлѣ, то, можно думать, въ другихъ городахъ, имѣющихъ по переписи менѣе 30%, будетъ въ дѣйствительности лицъ четвертой группы больше. Число лицъ интеллигентныхъ профессій еще болѣе увеличилось бы, если бы квартирный цензъ компенсировался цензомъ присяжныхъ засѣдателей, хотя бы они и не занимали квартиры. Въ пяти городахъ четвертая группа имѣетъ по спискамъ присяжныхъ засѣдателей минимумъ 35%, а максимумъ 48%. Конечно при такой компенсаціи, въ избирательныя собранія должны войти и тѣ категоріи интеллигентныхъ профессій, которыя исключаются изъ этихъ списковъ по спеціальному закону [2]); эта компенсація должна быть распространена и на всѣхъ принадлежащихъ къ интеллигентнымъ профессіямъ.

Сравнительно значительное положеніе, какое займутъ представители интеллигентныхъ профессій, будетъ имѣть мѣсто не только въ большихъ городахъ, но и въ небольшихъ губернскихъ и уѣздныхъ, какъ, напр., въ Великихъ Лукахъ—26%, въ Псковѣ—37%. Поэтому, предположеніе, неоднократно высказываемое, что дарованіе правъ квартирохозяевамъ въ менѣе значительныхъ городахъ не принесетъ пользы, за недостаткомъ интеллигентныхъ лицъ, не представляется основаннымъ на ка-

[1]) Такой высокій процентъ въ Петербургѣ, между прочимъ, обусловливается большимъ числомъ пенсіонаріевъ; если ихъ исключить, то 4-я гр.—34%.

[2]) Члены судебныхъ мѣстъ, штатные чины состоящихъ при этихъ мѣстахъ канцеляріи, нотаріусы, судебные пристава (въ другихъ городахъ и адвокаты), чиновники первыхъ четырехъ классовъ, казначеи, кассиры и ихъ помощники въ учрежденіяхъ государственнаго банка, экзекуторы и смотрители казенныхъ зданій, лѣсничіе, чины акцизнаго вѣдомства, уѣздные почтмейстеры, начальники желѣзнодорожныхъ и телеграфныхъ станцій, офицеры арміи и флота, священнослужители, учителя городскихъ и церковно-приходскихъ школъ. „Учрежд. Суд. Уст. по продол.“ 1887 г. ст. 85.

кихъ-либо данныхъ. Нельзя согласиться и съ другимъ, нерѣдко высказываемымъ мнѣніемъ, будто лица интеллигентныхъ профессій не имѣютъ никакого интереса къ городскому благоустройству. Кто же болѣе нихъ можетъ интересоваться лучшею организаціею школьнаго образованія, общественнаго призрѣнія, санитарно-медицинской части и т. д.?

По поводу утвержденія, что классу чиновниковъ чужды интересы города, вспоминаются слова кіевскаго ген.-губ., гр. Игнатьева. «Квартиронаниматели, состоящіе на государственной службѣ или получающіе пенсію, представляютъ значительныя гарантіи въ отношеніи образованія, уваженія къ закону, пониманія интересовъ государственныхъ и чисто городскихъ, наконецъ, нѣкоторой подготовки къ практической дѣятельности на общую пользу» [1]). Такія же мнѣнія высказывались и въ московскомъ городскомъ общественномъ управленіи: «классъ чиновниковъ способенъ къ участію въ общественныхъ дѣлахъ города, по крайней мѣрѣ, не менѣе, чѣмъ торговцы и промышленники»...[2]). Но дарованіе избирательныхъ правъ только лицамъ служебнаго ценза можетъ повредить успѣшному ходу городскихъ дѣлъ, такъ какъ тогда могло бы создаться всецѣло зависимое отъ администраціи мѣстное самоуправленіе, которое приняло бы еще болѣе бюрократическій характеръ, что привело бы къ умаленію и пожалуй къ полному уничтоженію самой идеи мѣстнаго самоуправленія.

Противъ дарованія городскихъ избирательныхъ правъ лицамъ интеллигентныхъ профессій возражаютъ, что этотъ классъ не представляется достаточно обезпеченнымъ въ имущественномъ отношеніи. Данныя изъ списковъ присяжныхъ засѣдателей могутъ убѣдить въ неосновательности такого возраженія. Такъ, среди лицъ интеллигентныхъ профессій въ Харьковѣ,

[1]) Отзывъ по проекту гор. пол. 1892 г.

[2]) „Изв. М. Г. Д. за 1887 г.“. Докладъ И. Яновскаго и А. Свирщевскаго.

по спискамъ присяжныхъ засѣдателей, такихъ, которые имѣли годовой доходъ не менѣе 1350 р., было 27%, а отъ 600 р. и до этой суммы—42%, а изъ остальныхъ большая часть все же зарабатывала въ годъ 360 р. и болѣе. Въ Саратовѣ двѣ болѣе обезпеченныя имущественныя группы составляли вмѣстѣ 56%. Въ Смоленскѣ среди присяжныхъ засѣдателей изъ интеллигентныхъ профессій 69%, а въ Твери 70% падаетъ на долю такихъ, которые обладаютъ годовымъ доходомъ отъ 540 р. и болѣе, выдѣляя при этомъ половину съ минимальнымъ заработкомъ въ 900 р. [1]) Однимъ словомъ, большинство, примѣрно, до 70%, принадлежитъ къ среднесостоятельному классу. Очевидная справедливость требуетъ, чтобы этой категоріи горожанъ дана была защита ихъ интересовъ. До сихъ поръ имъ не было предоставлено тѣхъ общественно-государственныхъ правъ, какія дарованы другимъ группамъ городского населенія: владѣльцамъ недвижимыхъ имуществъ и торговопромышленникамъ. А между тѣмъ ростъ класса интеллигентныхъ профессій за послѣдніе двадцать пять лѣтъ представляется громаднымъ. Это едва ли кто будетъ отрицать. Но для большей убѣдительности приведу данныя, показывающія этотъ ростъ. При сравненіи данныхъ переписей г. Одессы 1873 г. и 1892 г., оказывается, что въ это двадцатилѣтіе группа лицъ врачебнаго дѣла возросла на 325%, а учебно-воспитательнаго дѣла на 812% [2]).

---

[1]) Въ Харьковѣ съ заработкомъ отъ 200 р. и менѣе 360 р.—102 прис. засѣд. изъ интел. груп.; отъ 360 р.—132; отъ 600 р.—321 и отъ 1350 р., съ 30 домовладѣльцами, 209; въ Саратовѣ: 85, 61, 119 и 63 (12 домв.); въ Смоленскѣ съ заработкомъ менѣе 270 р. — 20, отъ 270 р. — 73; отъ 540 р. — 99 и отъ 900 р. — 104 (9 домв.), въ Твери: 25, 77, 74 и 106 (23 домв.).

[2])

	1873 г.	1892 г.
Число лицъ врачебнаго дѣла . .	289	1.228
„ „ учебновоспитат. „ . . .	326	2.974

Этотъ ростъ группы интеллигентныхъ профессій наблюдается и въ городахъ съ весьма незначительнымъ населеніемъ. Такъ, въ г. Великихъ Лукахъ Псков. губ. за семнадцатилѣтіе 1870—1887 г. интеллигентная группа увеличилась почти вдвое [1]).

Но не только это возрастаніе говоритъ о справедливости предоставить этимъ многочисленнымъ горожанамъ право защиты ихъ интересовъ. «Возникновеніе новыхъ сложныхъ вопросовъ, требующихъ для своего правильнаго разрѣшенія участія возможно большаго числа умственныхъ силъ, дѣлаетъ своевременнымъ и настоятельно необходимымъ распространеніе избирательныхъ правъ на большое число жителей и привлеченіе къ участію въ дѣлахъ города всѣхъ образованныхъ людей въ особенности» [2]).

На необходимость этого указываетъ также интересъ профессій, выполняемыхъ лицами интеллигентной группы. У насъ часто говорятъ о формальномъ отношеніи профессіональныхъ дѣятелей различныхъ отраслей къ своему дѣлу. Развѣ рѣдко слышатся жалобы на то, что ихъ интересуетъ только получаемое жалованье, а не самое дѣло. А, съ другой стороны, большей части живущихъ своимъ трудомъ сплошь и рядомъ только и остается руководствоваться стимуломъ обезпеченія своего существованія. Когда нѣтъ возможности осуществить свои общественные идеалы, когда нѣтъ удовлетворенія общественнаго интереса, воспитаннаго образованіемъ, наукою, книгою, журналомъ, тогда, конечно, послѣдуетъ уменьшеніе этого интереса, затѣмъ недовольство, а потомъ — индифферентизмъ и апатія.

---

[1]) Въ 1870 г. эта группа, исключая духовенство, состояла изъ 106 представителей, а въ 1887 г. изъ 188. „Псков. Губ. Вѣд.“ 1875 г. № 41 и „Результаты однодн. переписи г. Вел. Луки“ 1887 г.

[2]) И. Яновскій и А. Свирщевскій. „Изв. М. Г. Д.“ 1887 г.

Когда хотятъ общественности въ профессіональной дѣятельности, то надо прежде всего дать возможность развивать интересъ къ общественнымъ дѣламъ, дать профессіональнымъ дѣятелямъ, всѣмъ этимъ формально ведущимъ свое дѣло— докторамъ, учителямъ, судьямъ, техникамъ и т. д., право на участіе въ общественныхъ дѣлахъ. Тогда и общественное чувство будетъ сильнѣе и эгоизма меньше.

Необходимо коренное измѣненіе городской избирательной системы. Безъ расширенія городского представительства, безъ дарованія всѣмъ квартирохозяевамъ активнаго и пассивнаго избирательнаго права, безъ созданія такимъ путемъ дѣйствительнаго городского представительства, вмѣсто нынѣ существующаго, совершенно не соотвѣтствующаго ни количественному росту нашихъ городскихъ поселеній, ни качественному составу городского населенія,—невозможно измѣнить составъ думъ. А безъ этого измѣненія, безъ притока новыхъ силъ въ думы не можетъ быть даже надежды на улучшеніе городского самоуправленія и неразрывнаго съ нимъ городского хозяйства. Господствующая въ думахъ среда—вовсе не интеллигентная среда, исполненная однимъ — двумя, по большей части, узкими классовыми интересами. Но лица этой же самой среды, поставленныя въ соприкосновеніе, въ ближайшее и равное сотрудничество на общую пользу съ людьми *труда*, вмѣстѣ создадутъ и лучшее хозяйство, и здоровое самоуправленіе.

ГЛАВА IV.

Образовательный цензъ.

При разсмотрѣніи состава городскихъ избирательныхъ собраній въ образовательномъ отношеніи могутъ помочь списки присяжныхъ засѣдателей. Спѣшу оговориться, что, можетъ быть, эти данныя не всегда будутъ точны, но эта неточность можетъ быть только въ сторону показанія меньшей степени образованности, чѣмъ на самомъ дѣлѣ. Графа «образовательный цензъ» бываетъ помѣчена нерѣдко только словомъ «грамотный», безъ указанія, какое же получило то или другое лицо образованіе. Это особенно часто бываетъ при обозначеніи образовательнаго ценза лицъ купеческаго состоянія и владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ. Но въ общемъ показаніе списковъ присяжныхъ засѣдателей будетъ довольно близко соотвѣтствовать дѣйствительной степени образованности лицъ этихъ профессій.

Для показанія различной степени образованности возьму пять категорій. Въ первую войдутъ получившіе образованіе въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ: университетахъ, духовныхъ и военныхъ академіяхъ, высшихъ техническихъ институтахъ, академіи художествъ; во вторую—лица съ среднимъ образованіемъ: окончившіе въ гимназіяхъ, реальныхъ училищахъ, кадетскихъ корпусахъ, коммерческихъ училищахъ, педагогическихъ курсахъ и т. п.; въ третью—получившіе образованіе въ уѣздныхъ, четырехклассныхъ городскихъ и духовныхъ училищахъ; въ четвертую—лица, съ элементарнымъ образованіемъ двухклассныхъ и одноклассныхъ школъ, съ домашнимъ образованіемъ, и тѣ, которые въ спискахъ обозначаются грамотными, а въ пятую—обозначенные неграмотными

и малограмотными. При распредѣленіи лицъ, имѣющихъ право быть присяжными засѣдателями, на эти категоріи, оказывается, въ городахъ Харьковѣ, Саратовѣ, Курскѣ, Смоленскѣ и Твери вмѣстѣ, такое соотношеніе: на 1-ю категорію приходится 11%, на 2-ю и на 3-ю по 14%, на 4-ю—51% и на 5-ю—10% [1]).

Такимъ образомъ, получившихъ образованіе высшее и среднее обѣихъ степеней, будетъ почти двѣ пятыхъ всего числа, а получившихъ только элементарное образованіе или просто грамотныхъ около половины; на долю же неграмотныхъ или малограмотныхъ падаетъ одна десятая часть.

Можно, однако, утверждать, что образованныхъ лицъ среди горожанъ въ дѣйствительности окажется больше. Такъ, нѣкоторыя лица, отмѣченныя въ спискахъ грамотными, могутъ оказаться получившими среднее или высшее образованіе. Затѣмъ, въ списки присяжныхъ засѣдателей не включаются лица нѣкоторыхъ интеллигентныхъ профессій. Наконецъ, не забудемъ, что эти списки составлены частью въ 70-хъ годахъ, а за послѣднее двадцатипятилѣтіе образованность и грамотность, конечно, усилились.

Неграмотные и малограмотные вмѣстѣ занимаютъ весьма небольшое мѣсто. Представляется совершенно неправильною мысль, высказываемая въ печати и въ различныхъ проектахъ, объ установленіи у насъ обязательнаго образовательнаго ценза, хотя бы въ видѣ окончанія образованія въ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ или даже низшихъ. Это было бы равносильно отнятію у массы горожанъ возможности защиты ихъ интересовъ. Въ числѣ этихъ лицъ оказались бы

---

[1])	Всего.	Харьковъ.	Саратовъ.	Курскъ.	Смоленскъ.	Тверь.
1-я катег.	633 лицъ	320 лицъ	95 лицъ	108 лицъ	51 лицъ	59 лицъ
2-я „	762 „	317 „	130 „	124 „	111 „	80 „
3-я „	798 „	314 „	117 „	177 „	110 „	80 „
4-я „	2.871 „	1.032 „	476 „	588 „	318 „	457 „
5-я „	570 „	348 „	27 „	160 „	17 „	14 „

крестьяне, которые вошли въ городскую среду послѣ упорнаго труда, что въ томъ или другомъ направленіи должно развить ихъ умъ. Существованіе у нихъ, въ какомъ бы то ни было видѣ, самоуправленія даетъ право предположить за ними въ извѣстной степени достаточную политическую школу. Купечество, а частью и мѣщанство также имѣли такую школу. У человѣка, хотя и не получившаго въ учебныхъ заведеніяхъ образованія, можетъ, однако, выработаться самою жизнью сознаніе важности общественнаго интереса и умѣнье быть истиннымъ представителемъ городского общества. Если же и будутъ необразованные и даже неграмотные въ числѣ избирателей, это не опасно. Необходимо только, чтобы не было нераздѣльнаго, безусловнаго преобладанія непросвѣщенной части городского общества, а для прекращенія этого единственное средство состоитъ въ томъ, чтобы лица этой части городского общества были поставлены въ непосредственное сношеніе съ людьми интеллигентными, на поприщѣ служенія не личному, а общественному дѣлу. При дарованіи права городскихъ избирателей всѣмъ квартирантамъ, такое сближеніе съ интеллигенціей дѣйствительно произойдетъ.

Но то значительное число лицъ, получившихъ высшее и среднее образованіе, какое будетъ среди городскихъ избирателей, можетъ осуществиться единственно только введеніемъ въ составъ избирательныхъ собраній новыхъ группъ городского населенія. Что это такъ, что именно эти новыя профессіональныя группы избирателей усилятъ образовательный элементъ, это убѣдительнѣйше докажетъ сопоставленіе процентнаго отношенія категорій по образовательному цензу въ каждой изъ четырехъ группъ: торговопромышленной, владѣльческой, частнослужебной и интеллигентной.

Прежде всего особенно рѣзко бросается въ глаза то различное положеніе, какое занимаютъ неграмотные и ма-

малограмотные въ этихъ группахъ. Въ правильности этихъ показаній о неграмотныхъ едва ли можно сомнѣваться. Если и можно ожидать въ этомъ ошибочности, то только относительно малограмотныхъ, которые могутъ въ различныхъ спискахъ заноситься либо въ группу неграмотныхъ, либо въ группу грамотныхъ. Вообще же эти данныя наглядно показываютъ, что привлеченіемъ къ участію въ городскомъ самоуправленіи лицъ, живущихъ своимъ заработкомъ, не владѣющихъ ни недвижимымъ имуществомъ, ни капиталомъ, безспорно уменьшится число неграмотныхъ. Это такъ не только въ средѣ лицъ интеллигентныхъ профессій, но и служащихъ въ частныхъ предпріятіяхъ. Такъ, общій для всѣхъ группъ процентъ (10) неграмотныхъ оказывается такимъ сравнительно высокимъ подъ вліяніемъ большого числа неграмотныхъ среди торгово-промышленнаго класса: въ этой группѣ 23%, въ владѣльческой 16% и служебной—4%; въ группѣ интеллигентныхъ профессій неграмотныхъ и малограмотныхъ, конечно, нѣтъ [1]). Что такое примѣрно соотношеніе должно быть по числу неграмотныхъ между группами торговопромышленной и частнослужебной, можно видѣть изъ сравненія числа неграмотныхъ, напримѣръ, торговцевъ и служащихъ въ торговлѣ, по переписи г. Одессы 1892 г. Такъ изъ числа хозяевъ — торговцевъ (8.598) неграмотныхъ было 3.007 или 35%, а изъ служащихъ (администрація въ торговлѣ) 7.645— только 689 или 9%.

Нѣсколько иное значеніе имѣютъ только грамотные въ составѣ избирателей по профессіональнымъ группамъ. Высокій про-

[1]) Въ 5 гор. прис. зас. 1 гр. тор. пром.—2.104, въ 4 гор. (нѣтъ свѣд. по образ. ц. въ Курскѣ) 2 гр. домохоз.—278, въ 4 гор. (н. св. въ См—кѣ) 3 гр. част. аген.—1.099, и въ 5 гор. 4 гр. инт. проф.—2153. Число неграмотныхъ въ Харьковѣ: 1 груп. 291, 2—44, 3—17 и 4—0; въ Саратовѣ: въ 1—27, въ остальн. нѣтъ; въ Курскѣ 1—146, въ 3—14, 4—0; въ Смоленскѣ: въ 1—17, въ 2 и 4—нѣтъ; въ Твери: 6, 0, 8, 0.

центъ такихъ лицъ (51%) также преимущественно создается торгово-промышленнымъ и владѣльческимъ классами. Правда, только лица интеллигентныхъ профессій имѣютъ въ своей средѣ очень незначительное, по сравненію съ другими группами, число «грамотныхъ» или окончившихъ только одноклассныя и двухклассныя городскія и сельскія школы, именно 19%, т.-е. почти въ три раза менѣе общаго для всѣхъ группъ процента. Это, конечно, еще болѣе убѣждаетъ въ крайне настоятельной необходимости призыва лицъ, принадлежащихъ къ группѣ интеллигентныхъ профессій, къ участію въ городскихъ дѣлахъ. Среди первой группы число только «грамотныхъ»—74%. Служащіе въ частныхъ предпріятіяхъ и въ этомъ отношеніи занимаютъ лучшее мѣсто (67%). Во владѣльческой группѣ этотъ процентъ немного ниже (60) [1]).

Лица, включенныя въ категорію ценза средняго образованія первой степени, получаютъ нерѣдко болѣе или менѣе законченный общеобразовательный кругъ знаній, такъ какъ сюда вошли окончившіе четырехклассныя городскія училища съ шестигодичнымъ курсомъ, равныя имъ ремесленныя, духовныя училища, прогимназіи и т. п. Вотъ среднія для лицъ, получившихъ такое образованіе, въ профессіональныхъ группахъ: 2%, 7%, 14% и 27% [2]).

Можно только поражаться ничтожнымъ процентомъ лицъ общаго образованія въ торгово-промышленномъ классѣ, а значитъ и среди домовладѣльцевъ, такъ какъ большинство среди нихъ—торговцы и промышленники.

Почти тождественное мѣсто занимаютъ и достигшіе второй степени общеобразовательнаго ценза, т.-е. лица, окончившія

[1]) Въ Харковѣ: 375, 88, 389 и 180; Саратовѣ: 356, 21, 19 и 80; въ Курскѣ: 274, н. св., 246 и 68; Смоленскѣ: 244, 46, н. св. и 28; въ Твери: 300, 13, 82 и 62.

[2]) Въ Харьковѣ: 19, 15, 97 и 183; въ Саратовѣ: 8, 1, 8 и 100; въ Курскѣ: 3, н. св., 27 и 147; Смоленскѣ: 7, 3, н. св. и 100; Твери: 1,0, 27 и 52.

въ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ. Профессіональныя группы идутъ въ такомъ порядкѣ: торговопромышленная—1%, владѣльческая — 8%, частнослужебная — 13% и интеллигентная—27% [1]).

Лица, получившія высшее образованіе, занимаютъ въ этихъ профессіяхъ такое положеніе: въ 1-й группѣ 0,1%, во 2-й—9%, въ 3-й—2% и въ 4-й—27% [2]).

Если третья группа, по отношенію высшаго образованія, перешла на второе мѣсто, то все же значительная разница въ этомъ отношеніи между торгово-промышленнымъ классомъ и частнослужебною профессіею. Въ группахъ представителей частнаго служебнаго труда и домохозяевъ люди образованные, т.-е. съ высшимъ и среднимъ образованіемъ (второй степени) занимаютъ почти одинаковое положеніе 15 и 17%, въ группѣ же представителей интеллигентныхъ профессій они достигаютъ болѣе половины, а вмѣстѣ съ лицами среднеобразовательнаго ценза первой степени четыре пятыхъ; въ третьей группѣ это соотвѣтствуетъ болѣе четверти, а во второй менѣе четверти комплекта присяжныхъ засѣдателей.

Очевидно, что только тогда, когда установлено будетъ право всѣхъ квартирохозяевъ на участіе въ избирательныхъ собраніяхъ, когда такимъ образомъ войдетъ въ составъ этихъ собраній вся интеллигенція, и можно разсчитывать на вліяніе образованнаго класса въ городскихъ дѣлахъ. Если число лицъ съ высшимъ образованіемъ въ третьей группѣ не представляется значительнымъ, то тѣмъ болѣе необходимо дарованіе избирательныхъ правъ лицамъ интеллигентныхъ профессій, которыя въ

[1]) Въ Харьковѣ: 16, 16, 98 и 187; Саратовѣ: 3, 5, 13 и 109; Курскѣ. 1, н. св., 19 и 104; Смоленскѣ: 8, 1, н. св. и 102; Твери: въ 2-хъ перв. гр. нѣтъ, 3—8 и 4—72.

[2]) Въ Харьковѣ: 2, 21, 22 и 275; Саратовѣ: 0, 2, 1 и 92; Курскѣ: 0, н. св., 3 и 105; Смоленскѣ: 0, 2, н. св. и 49; въ Твери: въ 2-хъ перв. груп. нѣтъ, въ 3—1 и въ 4—58.

правѣ называться таковыми. Представители остальныхъ группъ городского населенія дѣйствительно найдутъ другую опорную точку—въ уваженіи къ знанію, а не только, какъ теперь, къ капиталу. Можно-ли, на основаніи приведенныхъ статистическихъ данныхъ, опасаться господства невѣжества непросвѣщенной части горожанъ, при установленіи общаго квартирнаго ценза. Очевидно, нѣтъ. Нельзя опасаться этого и потому еще, что вообще городская масса за послѣднее время стала все же значительно грамотнѣе. Такъ напр., въ Одессѣ по переписи 1873 г. неграмотныхъ было 70%, а въ 1892 г. 56%; получившихъ высшее образованіе было 967 и среднее 2.424, а черезъ девятнадцать лѣтъ 1.833 и 6.738; процентъ увеличенія 90 и 178.

Ростъ интеллигенціи несомнѣненъ; увеличеніе правосознанія въ массѣ можетъ быть безусловно констатировано. Какіе бы примѣры невѣжества ни были во время холеры или голода, это еще не доказываетъ, что не при исключительномъ положеніи горожане не будутъ слушать голосъ просвѣщеннаго человѣка. Да, чтобы не повторялись недавніе случаи, необходимо сблизить непросвѣщенные классы горожанъ съ интеллигенціею. Однѣми школами никогда и нигдѣ никто не просвѣщалъ всю массу народа. Просвѣщеніе такъ медленно растетъ повсюду, что однѣхъ школъ недостаточно. Мнѣніе, что раньше нужно образованіе, а потомъ дарованіе права участія въ общественныхъ дѣлахъ, сродно взгляду Карамзина, который говорилъ: дайте рабу просвѣщеніе, а потомъ его освободите. Надо возможно многочисленными путями развивать правосознаніе въ неразвитой массѣ. Тогда только замѣнится власть тьмы господствомъ свѣта.

V.

Компетенція городского общественнаго управленія.

Сравнительный очеркъ городового положенія 1870 и 1892 гг. [1]).

ГЛАВА I.

ВВЕДЕНІЕ.

Децентрализація.

Мѣстное самоуправленіе есть краеугольный камень всякаго современнаго государства. Безконечно и быстро увеличивающаяся сложность государственной дѣятельности заставляетъ признать безусловно необходимымъ мѣстное самоуправленія.

Для того, что бы государственное и общественное дѣло не тормозилось, для того, что бы дѣятельность на пользу населенія была плодотворна, и создается такой порядокъ, по которому многія дѣла по управленію выполняются самостоятельными мѣстными органами. Различіе и безконечное разнообразіе условій жизни дѣлаютъ безсильными центральные органы управленія, когда они берутся за выполненіе мѣстныхъ задачъ. Гдѣ, когда и въ чемъ настоятельнѣйшая нужда,—

[1]) При составленіи этого очерка имѣлось въ виду указать только на нѣкоторыя отличія и одинаковыя черты обоихъ город. полож.

на такіе вопросы могутъ дать правильные и своевременные отвѣты только люди мѣстные.

Передача дѣлъ изъ центральныхъ учрежденій мѣстнымъ административнымъ органамъ, построеннымъ на бюрократическомъ началѣ, является безусловно недостаточною мѣрою, такая децентрализація является весьма несовершенной. Мѣстное административное учрежденіе, состоящее изъ лицъ по назначенію, не можетъ вселить къ себѣ довѣрія ни со стороны мѣстнаго населенія, интересы котораго не будетъ ограждены, ни со стороны самой власти. Потребуется цѣлый рядъ контрольныхъ учрежденій, окажется необходимость въ разрѣшеніи по существу мѣстныхъ дѣлъ въ высшихъ инстанціяхъ, явится всегда присущая бюрократическимъ учрежденіямъ медленность и малая продуктивность дѣятельности, усугубляемая тѣмъ, что лица, назначенныя администраціею, не могутъ знать всѣхъ мѣстныхъ особенностей и никогда не будутъ вникать глубоко въ интересы мѣстнаго населенія.

Поэтому дѣйствительная децентрализація можетъ быть основана только на мѣстномъ самоуправленіи; при чемъ органы такого самоуправленія должны быть надѣлены широкими и достаточно самостоятельными полномочіями. Всякое же уменьшеніе компетенціи, въ видѣ ли сокращенія объема предметовъ вѣдомства, въ видѣ ли уменьшенія самостоятельности, повлечетъ непремѣнно умаленіе результатовъ дѣятельности органовъ мѣстнаго самоуправленія.

Степень высоты культуры въ современной жизни выражается не только въ развитіи началъ государственныхъ, а въ правильномъ соотношеніи этихъ началъ съ общественными и личными. Не менѣе важнымъ факторомъ культуры являются общество, корпорація, община, семья и т. п. формы общенія. Каждый такой союзъ, и въ томъ числѣ мѣстный, имѣетъ свои интересы, безъ удовлетворенія которыхъ онъ

дѣлается инертнымъ и безжизненнымъ, но все же продолжаетъ свое существованіе. И чѣмъ меньше самодѣятельности у такого общества или союза, тѣмъ онъ болѣе нуждается въ помощи государства, которое можетъ оказаться и безсильнымъ дать всю необходимую помощь, и тѣмъ въ тоже время окажется слабѣе и личность человѣка. Тогда понятными становятся и жалобы на безсиліе власти, на апатію общества и на отсутствіе людей съ сильной энергіей и большей иниціативой.

Кромѣ того необходимымъ условіемъ правильной децентрализаціи и живучести городскаго самоуправленія должно признать также и тѣснѣйшую связь его съ мѣстнымъ, вообще, самоуправленіемъ, т. е. у насъ съ земствомъ.

«Главное значеніе самоуправленія зависитъ отъ соотношенія между этими двумя его составными частями, общественными и земскими учрежденіями; если между ними нѣтъ естественной связи, если общества, хотя бы сами по себѣ и состоятельныя, не имѣютъ права и возможности соглашать свои нужды и пользы, если въ высшей земской инстанціи теряется нить, проведенная низшей, общественной, то эта формальная организація не заслуживаетъ названія самоуправленія и вовсе не соотвѣтствуетъ правильному о немъ понятію» [1]).

Земства и городскія думы неоднократно возбуждали этотъ вопросъ объ установкѣ лучшихъ соотношеній между земствомъ и городскимъ самоуправленіемъ. Думы болѣе или менѣе значительныхъ городовъ ходатайствовали о предоставленіи имъ правъ уѣздныхъ земствъ.

Въ мотивахъ такихъ ходатайствъ думами приводились указанія на значительное участіе городовъ въ расходахъ

---

[1]) Кн. А. Васильчиковъ. „О самоуправленіи“ т. I стр. 68.

губернскаго и уѣзднаго земствъ, на полное отсутствіе представительства городовъ въ губернскомъ земствѣ и на недостаточное представительство въ уѣздномъ земствѣ [1]).

При существованіи указанныхъ расходовъ, стремленіе городскихъ думъ къ болѣе активному вліянію въ земскихъ дѣлахъ представляется тѣмъ болѣе справедливымъ. Опасенія, обыкновенно приводимыя при этомъ, что тогда бюджетъ уѣздныхъ земствъ уменьшится, едва ли могутъ быть признаны основательными. Дарованіе большимъ городамъ правъ уѣздныхъ земствъ создаетъ особое представительство этихъ городовъ въ губернскомъ земствѣ. Такой порядокъ вещей можетъ имѣть своимъ послѣдствіемъ увеличеніе бюджета губернскаго земства. Губернское же земское собраніе распредѣлитъ губернскія земскія суммы болѣе равномѣрно, и тѣмъ уѣзднымъ земствамъ, города которыхъ будутъ выдѣлены въ особую земскую единицу, будетъ давать большую субсидію на народное образованіе, медицинскую помощь, и т. п.

Между тѣмъ отъ дарованія городамъ права непосредственно посылать своихъ представителей въ губернское собраніе можно ожидать весьма полезныхъ результатовъ. Такъ, для земства это введетъ въ земскія учрежденія представителей, выбран-

---

[1]) По положен. о земскихъ учрежд. 1864 года, представительство горожанъ въ уѣздномъ земствѣ существовало; тогда, кромѣ съѣздовъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ и выборныхъ отъ сельскихъ обществъ, были особые съѣзды городскихъ избирателей, гдѣ принимали участіе лица, имѣющія купеч. свид., владѣльцы находящихся на городской землѣ промышленныхъ и торговыхъ заведеній съ годовымъ оборотомъ въ 6.000 руб. и, наконецъ, городскіе владѣльцы (личные и юридическіе) недвижимою собственностью, оцѣненною по городской оцѣнкѣ отъ 500 руб. до 3.000 руб., смотря по населенности городовъ; по земск. положен. 1890 г. вовсе нѣтъ непосредственнаго представительства горожанъ; они могутъ только частію входить въ недворянское избирательное собраніе владѣльцевъ недвижимой собственности, если владѣютъ городскимъ недвижимымъ имуществомъ, оцѣненнымъ для взиманія земскаго сбора въ 15 тыс. руб. Полож. о земск. учр. 1864 г. ст. 28 и 1890 г. ст. 16 и 24.

ныхъ на не сословномъ началѣ, и расширитъ земское представительство городскими интеллигентными людьми и вообще представителями труда, въ особенности при условіи широкой постановки городского избирательнаго права. А для городовъ предоставленіе городамъ правъ уѣздныхъ земствъ, какъ это имѣетъ мѣсто въ Петербургѣ, Москвѣ и Одессѣ, увеличитъ компетенцію городскихъ думъ. Участіе горожанъ въ губернскомъ земскомъ собраніи можетъ дать городскимъ дѣятелямъ почву для болѣе широкихъ задачъ городского самоуправленія, разовьетъ обобщающую силу ума; такое участіе явится хорошею политическою школою.

ГЛАВА II.

Самостоятельность городского общества.

Общія основанія.—Организація надзора.—Провѣрка выборовъ.—Бюрократизмъ.—Должность городского головы.—Упрощенное городское общественное управленіе.

Законодательство, создавая городское самоуправленіе въ 1870 году, руководствовалось соображеніями, что: «во всякаго рода хозяйственныхъ дѣлахъ необходимо, чтобы распорядители по этихъ дѣламъ пользовались извѣстной долей самостоятельности; необходимо, чтобы они могли дѣйствовать безъ посторонняго вмѣшательства, могущаго нерѣдко нарушить всѣ разсчеты по части хозяйсвенныхъ предпріятій, парализировать всѣ ихъ послѣдствія», и что «многоразличныя ограниченія, которыми окружены были до введенія положенія 1870 г. всѣ дѣйствія городского общественнаго управленія по отношенію къ хозяйственнымъ дѣламъ города, не могли не вредить успѣшному ходу этихъ дѣлъ» [1]).

[1]) Город. пол. 1870 г. съ объясненіями, стр. 167 и 168, цит. по книгѣ „Столѣтіе С.-Пет. гор. Общ. Упр.“ (сост. И. Дитятинымъ) стр. 181.

Такое мнѣніе законодателя было совершенно солидарно какъ вообще съ общественною прогрессивною мыслею шестидесятыхъ годовъ, такъ и въ частности съ тѣми мнѣніями, которыя были высказаны представителями горожанъ въ мѣстныхъ комиссіяхъ, созванныхъ по иниціативѣ правительства для участія въ выработкѣ основныхъ положеній предстоявшаго тогда преобразованія городского общественнаго управленія. Всѣ эти многочисленныя городскія комиссіи «всю неудовлетворительность существовавшаго въ то время положенія городскихъ учрежденій объясняли отсутствіемъ самостоятельности ихъ во всѣхъ главнѣйшихъ дѣйствіяхъ по городскому хозяйству и благоустройству» [1]).

И дѣйствительно всѣ плодотворные и значительные результаты городскихъ общественныхъ управленій, организованныхъ по положенію 1870 года, а ихъ отрицать нѣтъ никакого основанія, должны быть приписаны преимущественно той самостоятельности, которая была дарована городамъ этимъ положеніемъ. Безъ этой самостоятельности шло бы все по прежнему.

Существовавшая до 1870 г. административная опека, регламентація мельчайшихъ подробностей дѣятельности органовъ городскаго управленія, отсутствіе бюджетнаго права городовъ при полной централизаціи, когда высшими правительственными учрежденіями рѣшались самыя маловажныя дѣла,—все это, характеризуя совершенную зависимость и несамостоятельность дореформенныхъ городскихъ учрежденій, имѣло результатомъ полный застой городскихъ дѣлъ, совершенно формальное отношеніе гласныхъ тогдашнихъ думъ къ своимъ обязанностямъ, безпомощность этихъ думъ во всѣхъ городскихъ начинаніяхъ и почти всякое отсутствіе признаковъ жизни органовъ город-

[1]) И. Дитятинъ. Ст. по ист. рус. пр., стр. 170.

ского управленія. Можно сказать, что городъ, какъ община, бездѣйствовалъ и спалъ, казалось, непробуднымъ сномъ. Только предоставленіе самостоятельности оживило его дѣятельность.

Однако не прошло еще и 25 лѣтъ, какъ наше законодательство отказалось отъ признаннаго принципа и отказалось въ то время, когда городская жизнь сдѣлалась еще сложнѣе, и запросы къ городскому управленію стали предъявляться населеніемъ болѣе глубокіе. Соотвѣтствовало ли это общественнымъ желаніямъ и мнѣніямъ думъ? Нѣтъ. Болѣе того, работавшіе въ 80 годахъ, члены Высочайше учрежденной комиссіи, для составленія проектовъ мѣстнаго управленія, пришли, при обслѣдованіи положенія городскихъ дѣлъ и данныхъ, добытыхъ сенаторскими ревизіями, къ опредѣленному выводу, что «при пересмотрѣ нынѣшняго (т. е. дѣйствовавшаго до 1892 г.) устройства городского управленія, необходимо имѣть въ виду отнюдь не отмѣну недавно дарованныхъ городамъ правъ самоуправленія». При чемъ указывалось, какъ «памятны тѣ неудобства, прежняго (до 1870 г.) порядка полной правительственной опеки въ городскихъ дѣлахъ, которыя привели правительство къ убѣжденію, что дѣла эти могутъ быть ведены съ успѣхомъ не состоящими въ сторонѣ отъ городскихъ интересовъ лицами, а людьми близко заинтересованными въ нихъ» [1]).

Общій взглядъ на степень самостоятельности органовъ городского самоуправленія выраженъ въ новомъ положеніи въ статьяхъ 1 и 6. Общественное управленіе городскихъ поселеній, говорится въ этихъ статьяхъ, «вѣдаетъ дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, а ближайшія указанія о существѣ и порядкѣ дѣйствій этихъ управленій опредѣляются въ под-

[1]) Объяснит. зап. къ сужд. особаго совѣщанія комиссіи. III гор. упр. стр. 9.

лежащихъ уставахъ, положеніяхъ и узаконеніяхъ». Если вникнуть въ смыслъ приведенныхъ словъ закона и не имѣть въ виду пока прочихъ статей этого городового положенія, то приходится сказать, что едва ли было намѣреніе признавать самую идею самоуправленія примѣненною въ новомъ законѣ. Общественное управленіе только вѣдаетъ тѣ или иныя дѣла, какъ вѣдаетъ тотъ или другой кругъ дѣлъ извѣстное административное учрежденіе, на основаніи подлежащихъ уставовъ. О существѣ правъ собственно городскихъ общественныхъ установленій въ этихъ руководящихъ общихъ статьяхъ умалчивается. Совершенно не то мы видимъ въ городовомъ положеніи 1870 г. Здѣсь прямо устанавливается право самоуправленія: «попеченіе и распоряженіе по городскому хозяйству и благоустройству *предоставляется* городскому общественному управленію, которое въ предѣлахъ предоставленной ему власти *дѣйствуетъ самостоятельно*» [1]).

Вѣрнѣйшимъ показателемъ степени самостоятельности или зависимости городского самоуправленія можетъ служить постановка и предѣлы административнаго надзора. Городскія думы и управы при одной организаціи надзора могутъ оказаться въ совершенномъ подчиненіи предъ администраціею, при другой—онѣ могутъ болѣе или менѣе свободно функціонировать.

Сравненіе относящихся сюда статей обоихъ городовыхъ положеній убѣждаетъ въ преимуществахъ стараго положенія, допускавшаго большую самостоятельность городскихъ общественныхъ учрежденій.

Положеніе 1870 года устанавливало, въ принципѣ, надзоръ администраціи только преимущественно за законностью дѣйствій органовъ городского самоуправленія [2]).

---

[1]) Гор. пол. 1870 г. ст. 1 и 5.

[2]) Гор. пол. 1870 г., ст. 1 „попеченіе и распоряженіе предоставляется гор. общ. упр., а надзоръ за законнымъ сего исполненіемъ губернатору или градоначальнику...“ См. также ст. 11, 103 и 143 этого пол.

Такимъ образомъ администрація въ отношеніи надзора была поставлена въ сравнительно опредѣленныя границы: на ея обязанности было наблюдать за тѣмъ, чтобы дѣятельность городскихъ думъ не выходила изъ предѣловъ данныхъ имъ полномочій и не противорѣчила бы существующимъ законамъ.

Иначе совершенно поставлено дѣло надзора по новому положенію. Губернаторъ, согласно ст. 11 этого положенія, имѣетъ надзоръ не только за законностью дѣйствій городскихъ управленій, но и за правильностью. Это конечно даетъ административной власти значительно большее право, такъ какъ внесеніе въ статьи закона слова «правильность» нельзя считать чисто редакціоннымъ прибавленіемъ.

Нѣтъ, такое включеніе создаетъ для администраціи право контроля надъ тѣмъ, правильно ли и цѣлесообразно ли дума рѣшаетъ тотъ или иной вопросъ, вовсе не касаясь того, законно ли это рѣшеніе или нѣтъ. Если такой выводъ изъ указанной статьи можетъ показаться произвольнымъ, то сопоставленіе этой статьи со статьею 83 новаго положенія уничтожаетъ всякое по этому поводу сомнѣніе. Этою статею губернатору дается право останавливать исполненіе постановленій думы не только тогда, когда думское постановленіе оказывается, по его мнѣнію, несогласнымъ съ закономъ, но и тогда, когда такое постановленіе «не соотвѣтствуетъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушаетъ интересы мѣстнаго населенія» [1]).

Отсюда ясно, насколько велика контролирующая власть администраціи, которая, руководясь данными законоположеніями, можетъ останавливать всякое постановленіе думы, даже вполнѣ законное. Приведенною статею, можно сказать, предоставлено

---

[1]) См. также ст. 80: „если губернаторъ не признаетъ *возможнымъ* утвердить постановленіе думы“.

мѣстной администраціи широкое право вмѣшательства въ рѣшеніе дѣла *по существу*; притомъ право это отличается весьма большой растяжимостью и полной неопредѣленностью, такъ какъ мнѣнія объ интересахъ населенія и о государственныхъ пользахъ и нуждахъ могутъ быть весьма субъективными.

Но было бы несправедливо утверждать, что въ старомъ положеніи не было вовсе неопредѣленности и неточности въ правѣ администраціи по надзору за городскимъ общественнымъ управленіемъ. Это имѣло мѣсто и въ положеніи 1870 года, но только по отношенію одной стороны дѣятельности думъ, именно изданія обязательныхъ для мѣстнаго населенія постановленій. На основаніи статей 11 и 106 губернаторъ останавливалъ исполненіе обязательныхъ постановленій, «если встрѣчалъ препятствія къ ихъ изданію». Такое право сохранено и въ новомъ положеніи (ст. 110).

Предѣлы контроля администраціи по новому положенію были расширены еще и въ томъ смыслѣ, что губернаторъ получилъ право не только ревизіи, но и предложенія о возстановленіи нарушеннаго порядка.

Въ постановкѣ административнаго надзора имѣетъ значеніе не одно только опредѣленіе объема правъ контролирующей власти. Организація того учрежденія, черезъ посредство котораго дѣйствуетъ административная власть, тоже имѣетъ большое значеніе.

Положеніемъ 1870 года было учреждено для этой цѣли особое коллегіальное установленіе: губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе, сохраненное и въ положеніи 1892 года. Это присутствіе состояло и состоитъ въ большинствѣ (5 членовъ) изъ представителей разныхъ административныхъ и судебныхъ мѣстъ и въ меньшинствѣ изъ представителей само-

управленія, (2 члена), которые по новому положенію къ тому же утверждаются властью [1]).

Еще при учрежденіи этого присутствія въ 1870 году указывалось, что это установленіе отнимаетъ самостоятельность у городскихъ управленій, и вмѣсто учрежденій общественныхъ дѣлаетъ ихъ снова вполнѣ подчиненными органами администраціи [2]). Тогда же говорилось, что единственнымъ учрежденіемъ, могущимъ охранять самостоятельность общественныхъ органовъ, долженъ быть Сенатъ, какъ это было тогда по отношенію къ земскимъ учрежденіямъ. Все это справедливо и въ настоящее время. Губернскія присутствія не разъ обнаруживали стремленіе выйти изъ предѣловъ, установленныхъ для нихъ въ законѣ, и Сенатъ принужденъ былъ останавливать ихъ [3]).

Уменьшеніе самостоятельности городского общественнаго управленія введено новымъ городовымъ положеніемъ и по отношенію весьма важнаго права всякой самостоятельной корпораціи, права провѣрки законности выборовъ. Если коллегія не имѣетъ такого права, то самостоятельность ея находится

---

[1]) Составъ присутствія по городовому положенію 1870 года (ст. 11)— губернаторъ, какъ предсѣдатель, вице-губернаторъ, управляющій казенною палатою, прокуроръ окружнаго суда, предсѣдатель мироваго съѣзда, предсѣдатель губернской земской управы и губернскій городской голова. При разсмотрѣніи пререканій съ вѣдомствомъ приглашается начальникъ этого вѣдомства. По новому положенію—въ составѣ присутствія нѣтъ предсѣдателя мироваго съѣзда, входитъ губернскій предводитель дворянства, и вмѣсто предсѣдателя земской управы гласный думы, избраніе его утверждается министромъ внутреннихъ дѣлъ. Дѣлопроизводство въ присутствіи возлагалось до 1892 г. на городского секретаря, а при новомъ положеніи на особое лицо, назначаемое губернаторомъ.

[2]) И. Дитятинъ. Ст. по ист. рус. права стр. 221 и слѣд. См. въ этой статьѣ весьма любопытныя данныя и вѣсскія разсужденія.

[3]) Меньшая самостоятельность городскихъ учрежденій сказалась въ новомъ положеніи еще въ увеличеніи числа тѣхъ вопросовъ, думскія постановленія по которымъ должны утверждаться представителями власти.

подъ весьма большимъ сомнѣніемъ. Это элементарное право органовъ самоуправленія.

По дѣйствующему теперь положенію городская управа передаетъ, въ теченіи двухъ сутокъ, губернатору выборные листы и составленный ею списокъ гласныхъ; губернаторъ, если найдетъ выборъ правильнымъ, составляетъ окончательный списокъ, который публикуется въ мѣстныхъ вѣдомостяхъ [1]). Иначе было при дѣйствіи положенія 1870 года. Управа сама, какъ органъ самоуправленія, объявляла во всеобщее свѣдѣніе списокъ гласныхъ, и этимъ спискомъ опредѣлялся составъ думы, которая и вступала въ отправленіе своихъ обязанностей, если не было жалобъ на неправильное избраніе отдѣльныхъ лицъ или на нарушеніе выборныхъ порядковъ [2]).

Затѣмъ, существенное значеніе имѣетъ то, кому подаются жалобы на неправильное избраніе отдѣльныхъ лицъ и кто разсматриваетъ эти жалобы. Теперь такія жалобы приносятся губернатору и разсматриваются губернскимъ по городскимъ дѣламъ присутствіемъ, а прежде въ этомъ отношеніи существовала полная гарантія правъ самоуправленія. Жалобы подавались въ городскую управу и разрѣшались окончательно вновь избранною думою, безъ участія тѣхъ лицъ, правильность избранія которыхъ подлежитъ обсужденію [3]). Нарушеніе же вообще установленнаго для выборовъ порядка одинаково по обоимъ положеніямъ разсматривалось не думою, какъ слѣдовало бы быть, а губернскимъ присутствіемъ. Въ этомъ отношеніи независимость городского самоуправленія не была гарантирована и въ положеніи 1870 года.

Нельзя не указать еще на одну особенность, внесенную городовымъ положеніемъ 1892 г., на практикѣ повліявшую

---

[1]) Ст. 48 и 55 гор. пол. 1892 г.
[2]) Ст. 42 гор. пол. 1870 г.
[3]) Ст. 50 пол. 1892 г. 43, 44 и 46 пол. 1870 г.

на уменьшеніе самостоятельности городскихъ думъ, вѣрнѣе на лишеніе возможности осуществлять свои, основанныя и на положеніи 1892 года, права. Я говорю о предоставленіи городскимъ головамъ и членамъ управъ правъ государственной службы. Это придало исполнительнымъ органамъ городского самоуправленія характеръ службы и ввело въ городское самоуправленіе въ извѣстной степени бюрократизмъ, внесшій борьбу между думою и ея исполнительнымъ органомъ—управою, отказывающеюся, однако, приводить въ исполненіе постановленія думы.

Вообще къ числу неблагопріятныхъ условій, впрочемъ дѣйствовавшихъ и при законѣ 1870 года, надо отнести то положеніе, какое занимаетъ въ нашихъ городахъ городской голова по отношенію къ думѣ. Хотя и избираемый думой, съ утвержденія подлежащей власти, городской голова, въ дѣйствительности, какъ предсѣдатель этой думы, становится почти въ совершенно независимое отъ думы положеніе. Власть городского головы, какъ предсѣдателя собранія гласныхъ, весьма обширна.

Онъ можетъ не допустить къ обсужденію предложенія гласнаго, если признаетъ такое предложеніе выходящимъ изъ предѣловъ компетенціи городской думы, при чемъ этой послѣдней не предоставлено права разсмотрѣнія правильности отказа. Этотъ отказъ можетъ дойти только до губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія, въ видѣ занесенія въ протоколъ особаго мнѣнія гласнаго; но едва ли это поведетъ къ какимъ-нибудь послѣдствіямъ, такъ какъ городской голова состоитъ членомъ этого присутствія, гдѣ только меньшинство принадлежитъ къ представителямъ общественныхъ управленій.

Другое неблагопріятное условіе состоитъ въ томъ, что городской голова, располагающій такою властью въ собраніи, является предсѣдателемъ городской управы, этого исполни-

тельнаго органа думы, при чемъ постановленія управы городской голова можетъ не приводить въ исполненіе, если встрѣтятся къ тому законныя, по его мнѣнію, препятствія.

На практикѣ все это порождаетъ частыя коллизіи. Нерѣдко происходитъ почти безконтрольное завѣдываніе городскими дѣлами однимъ головою, который все вершитъ своею властью, при чемъ дума оказывается лишь пассивнымъ орудіемъ. При этомъ городской голова, пользуясь, какъ лицо, состоящее на государственной службѣ, своею близостью къ мѣстной администраціи, опирается не только на дѣйствительныя, но иногда даже на мнимыя указанія этой власти, которой дано широкое право назначенія на городскія должности и которая нерѣдко стремится къ чрезмѣрному расширенію этого права, на что указывалось Сенатомъ [1]).

Еще болѣе сужена самостоятельность общественнаго управленія въ малонаселенныхъ городахъ.

Въ небольшихъ городскихъ поселеніяхъ дѣйствуетъ съ 1892 года такъ называемое упрощенное городское общественное управленіе, съ собраніями уполномоченныхъ, взамѣнъ городскихъ думъ, и съ городскими старостами, вмѣсто городскихъ головъ.

Такая измѣненная дума умаляется тѣми полномочіями, которыя предоставлены, по отношенію къ городамъ упрощеннаго порядка, министру внутреннихъ дѣлъ. Полномочія эти заключаются въ правѣ издавать подробныя указанія относительно исполненія *девяти* пунктовъ правилъ объ упрощенномъ городскомъ общественномъ управленіи [2]).

---

[1]) Мѣстная власть назначила въ Брацлавѣ лицо, не располагающее собственнымъ цензомъ, а дѣйствующее на основаніи довѣренности или уполномочія, а въ Литинѣ въ должности члена управы было утверждено лицо, избранное думой только въ кандидата или замѣстителя члена.

[2]) Въ 10 пунктѣ правилъ упрощеннаго порядка, между прочимъ, сказано, что указанія исполненія этихъ правилъ преподаются примѣни-

Такимъ положеніемъ дается исполнительному органу, каковымъ по существу является министерство, значеніе органа законодательнаго.

Особыя правила, инструкціи, опредѣляющія тѣснѣйшимъ образомъ порядокъ исполненія, могутъ издаваться административною властію только подвѣдомственнымъ и подчиненнымъ, въ строгомъ смыслѣ сего слова, административнымъ лицамъ и учрежденіямъ, но никоимъ образомъ не органамъ самоуправленія; такое право администраціи не согласуется съ общимъ духомъ нашихъ основныхъ законовъ.

Мѣстное самоуправленіе должно руководиться только изданнымъ въ установленномъ порядкѣ закономъ, въ противномъ случаѣ самостоятельность органовъ этого самоуправленія можетъ стать фикціей, а равно и права населенія могутъ быть легко и незамѣтно, а даже и безсознательно, нарушаемы административнымъ распоряженіемъ.

ГЛАВА III.

Права по завѣдыванію народнымъ образованіемъ.

Значеніе объема правъ.—Хозяйственное и учебное завѣдываніе.—Назначеніе и увольненіе учителей.—Попечители школъ.—Городскія комиссіи.—Училищные совѣты.—Открытіе и закрытіе училищъ.

Объемъ правъ, закономъ предоставленныхъ органамъ мѣстнаго самоуправленія въ дѣлѣ народнаго образованія, имѣетъ существенное значеніе.

тельно городового положенія. Но такое ограниченіе не служитъ средствомъ, сдерживающимъ распоряженія въ предѣлахъ закона, напротивъ, растяжимое понятіе слова „примѣнительно“ указываетъ уже на возможность выйти изъ этихъ предѣловъ.

Основы земскаго и городского самоуправленія создавались въ тотъ великій періодъ нашей исторической жизни, когда была крѣпка увѣренность въ необходимости болѣе широкаго участія общественнаго элемента въ мѣстномъ управленіи. Это довѣріе къ общественнымъ силамъ не было обмануто. Только потому, что земства и города взялись за дѣло народнаго образованія и что они заботились не только о матеріальныхъ средствахъ этого важнаго дѣла, и могли оказаться такіе благотворные результаты, какіе мы наблюдаемъ теперь. Это историческая заслуга земства и города; вѣчная заслуга ихъ предъ русскимъ народомъ и государствомъ.

Если же дѣятельность земствъ и особенно городовъ въ дѣлѣ народнаго образованія не достигла всего того, что было бы желательно, то причина этого для всякаго непредубѣжденнаго человѣка совершенно ясна и очевидна. Причина этого заключается въ не соотвѣтствующемъ современной жизни городскомъ и земскомъ представительствѣ и въ недостаточной самостоятельности и малой компетенціи общественныхъ учрежденій въ такомъ дѣлѣ, какъ народное образованіе, успѣхъ котораго всецѣло зависитъ отъ широкой общественной инціативы.

Практическія соображенія должны бы убѣдить всякаго въ томъ, что необходимо не ограничивать права земствъ и городовъ въ дѣлѣ народнаго образованія, а напротивъ, расширить ихъ. Вопросъ о народномъ, въ широкомъ смыслѣ сего слова, просвѣщеніи—весьма сложный, требующій напряженія всѣхъ общественныхъ и государственныхъ силъ. Отъ государства ожидается только помощь и содѣйствіе. Государству предстоитъ забота о высшемъ, техническомъ и общемъ, образованіи, весьма недостаточномъ по современнымъ требованіямъ.

Однако и тутъ уже сказалось весьма сильно значеніе общества, въ особенности въ дѣлѣ высшаго женскаго образованія, а также и техническаго.

На очередь поставленъ вопросъ о коренномъ преобразованіи среднихъ учебныхъ заведеній, которыя, кстати сказать, содержатся, по большей части, на средства городовъ, обществъ и земствъ, какъ женскія учебныя заведенія, реальныя училища, учительскія семинаріи, или пользуются субсидіей отъ органовъ самоуправленія, какъ многія классическія гимназіи.

Наконецъ, вопросъ о внѣшкольныхъ образовательныхъ средствахъ становится теперь быстро растущимъ и неотложнымъ дѣломъ.

Только люди, недостаточно компетентные въ вопросахъ просвѣщенія, могутъ желать ограниченія общественной инициативы и уменьшенія правъ мѣстнаго самоуправленія въ такомъ многообразномъ и многостороннемъ дѣлѣ, какъ народное образованіе, еще недостаточно окрѣпшемъ и требующемъ особеннаго къ нему внимательнаго отношенія.

Какъ же въ нашихъ законахъ опредѣляются права городскихъ общественныхъ учрежденій въ дѣлѣ народнаго образованія? Эти права городскихъ управленій изложены въ ст. 2 город. пол. 1892 г., въ пунктѣ IX которой говорится, что къ предметамъ вѣдомства городскихъ общественныхъ управленій принадлежитъ: «попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія и *установленное закономъ участіе въ завѣдываніи учебными заведеніями*».

Отсюда ясно, что законъ, указывая на заботы о средствахъ какъ съ матеріальной стороны, такъ и съ учебной, въ то же время признаетъ за городомъ право на извѣстное, опредѣленное въ соотвѣтствующихъ уставахъ, участіе въ завѣдываніи городскими училищами. Въ этомъ отношеніи новое городовое положеніе не умалило правъ городскихъ общинъ. Такъ, въ городовомъ положеніи 1870 г. къ предметамъ вѣдомства городовъ относилось участіе въ попеченіи о народномъ обра-

зованіи на томъ же основаніи, какъ и въ дѣйствовавшемъ тогда положеніи о земскихъ учрежденіяхъ. А въ этомъ положеніи земству предоставлялось «участіе *преимущественно* въ хозяйственномъ отношеніи и въ предѣлахъ, закономъ опредѣленныхъ, въ попеченіи о народномъ образованіи» [1]).

Равнымъ образомъ и новымъ земскимъ положеніемъ предоставлено земскимъ учрежденіямъ далеко не только право на одно хозяйственное завѣдываніе училищами, но и на «установленное закономъ участіе въ завѣдываніи содержимыми на счетъ земства школами и другими учебными заведеніями» [2]).

Для тѣснѣйшаго опредѣленія правъ мѣстнаго самоуправленія надо обратиться къ спеціальнымъ узаконеніямъ, относящимся до учебныхъ заведеній.

Въ уставахъ учебныхъ заведеній говорится, что завѣдываніе учебною частію всѣхъ начальныхъ училищъ ввѣряется директору училищъ и инспекторамъ [3]). Но этимъ не устраняется участіе городскихъ думъ и земствъ въ этомъ завѣдываніи.

Сенатъ высказывался весьма категорично въ смыслѣ признанія за городами и земствомъ права на такое участіе.

Такъ, въ вопросѣ о правѣ петербургскаго общественнаго управленія имѣть своихъ наблюдателей — спеціалистовъ по *учебной* части Сенатъ въ рѣшеніи отъ 11 сентября 1880 г. призналъ, что эксперты по учебной части при городской петербургской комиссіи являются исполнителями порученій городской комиссіи, завѣдывающей народными училищами; какъ лица, занимающія должность экспертовъ, они могутъ быть признаваемы членами этой исполнительной комиссіи, но обладающими

---

[1]) Ст. 2 п. VII. Пол. о зем. учр. 1864 г.
[2]) Ст. 2 п. X. Пол. о зем. учр. 1890 г.
[3]) Ст. 3488. Уст. учр. зав. т. XI ч. I. Св. зак.

спеціальными *педагогическими* познаніями, необходимыми для успѣшнаго веденія возложеннаго на комиссію порученія [1]).

Недавно, въ рѣшеніи по жалобѣ камышинскаго земства. Сенатъ, подтверждая такой свой взглядъ, что «по дѣйствующему закону на земскія учрежденія возложено попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія и установленное закономъ участіе въ завѣдываніи содержимыми на счетъ земства школами, указалъ, что въ законѣ не содержится какихъ-либо ограничительныхъ указаній на средства, путемъ которыхъ земство можетъ осуществлять свои заботы о развитіи народнаго образованія» [2]). Это конечно примѣнимо и къ городамъ.

При опредѣленіи правъ мѣстнаго, городского и земскаго одинаково, самоуправленія въ народномъ образованіи, весьма важенъ вопросъ о выборѣ и замѣщеніи учителей и учительницъ народныхъ школъ, основанныхъ земствомъ и городами, и о ихъ увольненіи.

Въ законахъ имѣется указаніе, что всѣ преподаватели состоятъ, въ учебномъ отношеніи, подъ ближайшимъ надзоромъ директора и инспектора, а уѣздному училищному совѣту принадлежитъ *окончательное* утвержденіе въ должностяхъ учителей, допущенныхъ къ исполненію ихъ обязанностей инспекторомъ училищъ [3]). Это не можетъ, казалось бы, давать основанія къ категоричному отказу городамъ и земству въ участіи по назначенію учителей; тѣмъ болѣе, что кандидаты могутъ быть распредѣляемы временно инспекторомъ въ качествѣ помощниковъ учителей *съ согласія* надлежащихъ учрежденій, обществъ и лицъ [4]).

Относительно же увольненія учителей и учительницъ можно сказать, что увольненіе учителей, какъ лицъ, состоящихъ на

---

[1]) Первое десятилѣтіе гор. нач. уч. Отч. к-сіи. Стр. 129—130.
[2]) „Сѣв. Кур.“. 1900 г. № 207.
[3]) П. 57. Инструкц. директ. и инспект. нар. уч. и ст. 3497 уст. уч. зав.
[4]) П. 11. Инстр. дир. и инс.

общественной службѣ, примѣнительно къ ст. 122 город. пол., скорѣе можетъ быть предоставлено думскимъ учрежденіямъ.

Въ законѣ же говорится только о частномъ случаѣ—объ увольненіи училищнымъ совѣтомъ учителей, признанныхъ неблагонадежными [1]). Означенное право, какъ исключительное, не можетъ имѣть распространительнаго толкованія.

Взглядъ Сената на вопросъ о назначеніи и увольненіи учителей однако колеблется. Въ рѣшеніи его отъ 15 іюня 1883 значится, между прочимъ, слѣдующее. «Въ положеніи о народныхъ училищахъ 1874 года не содержится никакого указанія о правѣ земства или городского общественнаго управленія назначать учителей въ начальныя училища; но въ силу циркулярнаго предложенія министерства народнаго просвѣщенія отъ 5 мая 1875 года и Высочайше утвержденной инструкціи инспекторамъ народныхъ училищъ,—учрежденіямъ и лицамъ, участвующимъ въ содержаніи сихъ школъ, предоставляется *пріисканіе кандидатовъ* на учительскія мѣста, *наравнѣ съ инспекторомъ* народныхъ училищъ», и «только тѣ изъ кандидатовъ, относительно которыхъ не возникаетъ разномыслія между упомянутыми учрежденіями и инспекціею, могутъ быть допускаемы къ исполненію обязанностей властью инспектора и утверждаются въ должности уѣзднымъ училищнымъ совѣтомъ».

Противорѣчіе изложенному толкованію можно устмотрѣть въ прошлогоднемъ рѣшеніи Сената, по жалобѣ саратовскаго городского головы на увольненіе учителей въ отпускъ учебною администраціею, безъ согласія города. Сенатъ въ этомъ рѣшеніи говоритъ, что учителя не *избираются* и не *приглашаются* городскимъ общеественнымъ управленіемъ, что «предоставленіе городскимъ общественнымъ управленіямъ, вѣдающимъ

---

[1]) П. 7. ст. 3497, уст. уч. зав.

исключительно матеріальною, хозяйственною стороною дѣла, права освобождать или не освобождать учителей и учительницъ отъ исполненія возложенныхъ на нихъ учебныхъ обязанностей не могло бы не сопровождаться неблагопріятными для успѣховъ начальной школы послѣдствіями».

Какъ извѣстно, министерства народнаго просвѣщенія и внутреннихъ дѣлъ предложили циркулярно органамъ мѣстной власти поставить въ извѣстность городскія думы о такомъ рѣшеніи Сената. При этомъ было обращено вниманіе во первыхъ на то, что не только увольненіе въ отпускъ, но и опредѣленіе учителей и учительницъ городскихъ училищъ на службу и увольненіе отъ службы зависитъ исключительно отъ училищныхъ совѣтовъ, какъ органовъ министерства народнаго просвѣщенія, и во вторыхъ на то, что участіе городскихъ общественныхъ управленій въ дѣлѣ народнаго образованія должно выражаться *исключительно* въ матеріальной части при содержаніи училищъ [1]).

---

[1]) Этотъ сенатскій указъ, хотя разосланъ въ видѣ циркуляровъ, однако имѣетъ значеніе сепаратнаго указа, разрѣшающаго только частичный случай, и имѣетъ силу закона только въ одномъ дѣлѣ — пререканіи саратовской думы съ мѣстною властью по опредѣленному предмету. Но это рѣшеніе сената не является общимъ закономъ, обязательнымъ къ исполненію во всѣхъ другихъ случаяхъ и другихъ мѣстахъ по возникшимъ или возникающимъ пререканіямъ и недоразумѣніямъ между органами общественнаго самоуправленія и подлежащимъ вѣдомствомъ въ дѣлѣ завѣдыванія народнымъ образованіемъ. Законъ различаетъ сенатс. указы сепаратные, имѣющіе обязательную силу только для одного казуса, и общіе указы. Первые являются результатомъ дѣлъ по жалобамъ частныхъ лицъ, обществъ и установленій на дѣйствія и распоряженія земскихъ учрежденій и городского общественнаго управленія въ случаяхъ, указанныхъ въ положеніи о земскихъ учрежденіяхъ и въ городскомъ положеніи (ст 19 п. 3 учр. прав. сен.). Общіе же указы могутъ послѣдовать на основаніи п. 6 этой статьи и 52 ст. основныхъ законовъ и 176 учр. министерствъ, когда, въ случаѣ неясности или недостатка существующаго закона, необходимо поясненіе и подтвержденіе законовъ.

Мы видѣли, что Сенатъ прежде высказывался, напротивъ, въ томъ смыслѣ, что городскія общественныя и земскія установленія участвуютъ въ выборѣ кандидатовъ учителей, утверждаемыхъ училищнымъ совѣтомъ, и что города и земства имѣютъ право на участіе въ дѣлѣ народнаго образованія, преимущественно съ матеріальной стороны, а вовсе не исключительно.

Впрочемъ, мнѣніе о правѣ городовъ исключительно только на хозяйственное завѣдываніе высказано было Сенатомъ какъ-то вскользь, при чемъ мотивомъ для него служило соображеніе пользы учебнаго дѣла, въ точности, однако, неопредѣляемой.

Но и въ законѣ прямо установлено право мѣстнаго самоуправленія на завѣдываніе именно учебною частью.

Общественнымъ и земскимъ учрежденіямъ предоставлено право избирать особыхъ попечителей для ближайшаго завѣдыванія народными училищами, ими учреждаемыми, и притомъ вовсе не только для хозяйственнаго завѣдыванія, такъ какъ попечители вполнѣ отвѣтствуютъ за порядки въ этихъ заведеніяхъ [1]). Эти попечители становятся членами городскихъ комиссій, завѣдывающихъ начальными городскими школами, и уже тѣмъ самымъ училищныя комиссіи не могутъ не вѣдать учебною частью [2]).

Фактически онѣ—эти комиссіи *управляютъ* школами, да и вообще въ школьной жизни хозяйственная и учебная стороны не могутъ быть отдѣлены, безъ ущерба успѣху школьнаго дѣла.

Равнымъ образомъ и выборъ земскими и городскими общественными учрежденіями членовъ губернскихъ и уѣздныхъ

---

[1]) Ст. 3,481 и 3,482 уст. уч. зав.

[2]) Город. комиссіи образуются изъ основаніи примѣч. къ ст. 103 Гор. Пол. 1892 г.

училищныхъ совѣтовъ говоритъ скорѣе о томъ, что нашему законодательству, далеко не чужда мысль объ участіи мѣстнаго самоуправленія въ завѣдываніи учебною частью въ народныхъ училищахъ.

Къ сожалѣнію, организація этихъ совѣтовъ отличается многими недостатками; въ особенности же представляется ненормальнымъ малое число представителей общественныхъ учрежденій. Такъ, въ составъ уѣздныхъ совѣтовъ входятъ 3 лица отъ общественныхъ учрежденій: двое избираются земскимъ собраніемъ и одинъ городскимъ обществомъ, и притомъ съ 1894 г. лица эти утверждаются административною властью и даже могутъ быть удаляемы министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, по соглашенію съ министерствомъ народнаго просвѣщенія. Затѣмъ эти совѣты состоятъ изъ лицъ по назначенію отъ вѣдомствъ народнаго просвѣщенія, внутреннихъ дѣлъ и духовнаго, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, какъ сословнаго представителя, надѣленнаго однако извѣстною административною властію.

Въ губернскомъ училищномъ совѣтѣ имѣется только 2 члена отъ земскаго собранія противъ 5-ти остальныхъ.

Такимъ образомъ, общественныя управленія участвуютъ въ организаціи училищныхъ совѣтовъ въ весьма незначительной степени.

Между тѣмъ эти училищные совѣты и ихъ предсѣдатели, уѣздный и губернскій предводители дворянства, обладаютъ большими правами. Отмѣчу, что для открытія начальныхъ народныхъ училищъ, земскихъ, городскихъ и сельскихъ, необходимо согласіе предсѣдателя уѣзднаго училищнаго совѣта, т. е. предводителя дворянства; могущія же возникнуть по этому вопросу пререканія между учредителями школъ, инспекторомъ училищъ и предводителемъ дворянства разрѣшаются губернскимъ училищнымъ совѣтомъ. Предсѣдателямъ же уѣзднаго училищнаго

совѣта также принадлежитъ, совмѣстно съ инспекторомъ, право временнаго закрытія училищъ, «въ случаѣ безпорядковъ и вреднаго направленія ученія» [1]).

Также ограничены права городовъ и по открытію школъ грамоты, общественныхъ библіотекъ, народныхъ читаленъ, по организаціи учительскихъ съѣздовъ, общедоступныхъ курсовъ и народныхъ чтеній.

Неопредѣленность и недостаточность правъ городского самоуправленія въ дѣлѣ народнаго просвѣщенія одинаково ощущалась городскими дѣятелями при дѣйствіи городового положенія 1870 г., какъ и теперь ощущается. Но все же разсматривая даже только изложенные законы, относящіеся къ этому вопросу, и нѣкоторыя сенатскія рѣшенія должно притти къ твердому убѣжденію, что нашъ законъ признаетъ за городскими общественными и земскими учрежденіями право на участіе въ завѣдываніи дѣломъ народнаго образованія вовсе не только въ хозяйственномъ отношеніи, но и въ учебномъ. Правда, это участіе не строго опредѣлено и къ тому же не достаточно; чувствуется необходимость въ его расширеніи въ положительномъ законѣ.

ГЛАВА IV.

Бюджетное право.

Обязательные и необязательные расходы.—Составленіе смѣтъ.—Предѣльность нормъ налоговъ.—Подоходное обложеніе.—Введеніе новыхъ налоговъ. — Эксплоатаціонное право.

Городъ въ хозяйственной дѣятельности, какъ и во всякой другой дѣятельности самоуправляющихся общинъ, только и мо-

---

[1]) Ст. 3478 и 3479. уст. уч. зав.

жетъ хорошо функціонировать, когда поставленъ въ благопріятныя для самоуправленія условія, когда онъ обладаетъ значительнымъ бюджетнымъ правомъ. Насколько же велико это право?

Въ обоихъ положеніяхъ городскіе расходы распредѣляются на обязательные и необязательные. Такая постановка дѣла стѣсняетъ распорядительную дѣятельность органовъ городского самоуправленія и умаляетъ ихъ самостоятельность. При этомъ законъ въ ряду обязательныхъ расходовъ устанавливаетъ и такіе, которые имѣютъ характеръ строго муниципальный, напримѣръ: содержаніе общественнаго управленія, общественныхъ зданій, улицъ, площадей, пожарныхъ командъ, уплаты по займамъ и т. п.

Но, если такое недостаточно развитое бюджетное право по отношенію къ расходамъ имѣло мѣсто при городовомъ положеніи 1870 года, то новымъ положеніемъ это право еще болѣе уменьшено. Такъ въ ст. 140 стараго положенія говорится, что «за удовлетвореніемъ указанныхъ въ ст. 139 потребностей, городскія средства могутъ быть употребляемы, *по усмотрѣнію городскихъ думъ*, на всякіе вообще предметы, относящіеся къ пользамъ города и его обывателей и законамъ не противные».

Вмѣсто такого достаточно опредѣленнаго указанія обязательныхъ расходовъ, — въ положеніи 1892 года принято болѣе широкое опредѣленіе соотвѣтствующихъ обязанностей городскихъ учрежденій. Такъ, необязательные расходы могутъ производиться не только послѣ поименованныхъ въ положеніи (ст. 138) обязательныхъ расходовъ, но и послѣ «вообще указанныхъ въ законѣ потребностей» [1]).

---

[1]) Ст. 139. Гор. пол. 1892 г.

Это можетъ говорить о намѣреніи законодателя расширить сферу обязательныхъ расходовъ. Указаніе прежней редакціи, что необязательные расходы производятся «по усмотрѣнію думъ» вычеркнуто въ новомъ законѣ, и замѣнено замѣчаніемъ, чтобы эти расходы «были въ предѣлахъ вѣдомства общественнаго управленія». Это, конечно, болѣе соотвѣтствуетъ духу новаго положенія.

Права думъ по отношенію составленія смѣтъ по новому положенію также болѣе ограничены.

Въ старомъ положеніи проводился тотъ принципъ, что никакое административное учрежденіе не можетъ измѣнять опредѣленную думою смѣту и конечно уже ни въ какомъ случаѣ не можетъ повысить назначенныхъ думою расходовъ. Напротивъ, по новому положенію «присутствіе по городскимъ дѣламъ, признавъ необходимымъ измѣнить смѣтныя исчисленія раскладки, *хотя бы съ увеличеніемъ предполагаемыхъ по смѣтѣ доходовъ и расходовъ*, исправляетъ смѣту» [1]).

Эта измѣненная смѣта предлагается думѣ губернаторомъ къ исполненію. Правда, дума можетъ не согласиться съ сдѣланными присутствіемъ измѣненіями и имѣетъ право принести жалобу. Но порядокъ разсмотрѣнія этихъ пререканій, установленный въ ст. 84 — 88 городового положенія, весьма медленный, продолжается около четырехъ, шести мѣсяцевъ, и не гарантируетъ безусловной охраны интересовъ городского самоуправленія, такъ какъ разрѣшеніе этихъ пререканій и жалобъ городскихъ думъ производится не Правительствующимъ Сенатомъ, а высшими административными учрежденіями.

Предполагаемое присутствіемъ увеличеніе обложенія разрѣшается Государственнымъ Совѣтомъ, тогда какъ такое повышеніе, произведенное постороннимъ общинѣ учрежденіемъ,

---

[1]) § 14 прил. къ ст. 140.

является полнымъ противорѣчіемъ основному праву самоуправленія—праву самообложенія. Понятна при указанномъ чрезмѣрномъ ограниченіи бюджетнаго права и слѣдующая редакціонная разница: по новому положенію «смѣты представляются губернатору и министру внутреннихъ дѣлъ», а по старому смѣты эти «*препровождались для свѣдѣнія* губернатору». Самое составленіе смѣтъ городскими учрежденіями требуетъ исполненія установленныхъ новымъ положеніемъ сложныхъ и многочисленныхъ формальностей. Теперь даже формы счетоводства преподаны, — тогда какъ по старому положенію формы и порядокъ счетоводства утверждались городскими думами. Регламентація смѣтнаго порядка имѣетъ своимъ результатомъ весьма замѣтную медленность и формальное, халатное отношеніе органовъ городскаго самоуправленія къ смѣтному дѣлу, какъ это всегда бываетъ при отсутствіи самостоятельности.

Права городовъ по отношенію къ городскимъ доходамъ были незначительны и по положенію 1870 г., но въ новомъ положеніи они еще болѣе умалены. Въ старомъ положеніи строго проводился такой взглядъ на установленіе городскихъ налоговъ. Въ законѣ опредѣлялись только высшіе максимальные размѣры налоговъ, какъ напримѣръ оцѣночнаго сбора съ недвижимыхъ имуществъ; а если высшій размѣръ въ законѣ не указывался, то такой размѣръ могъ быть опредѣленъ только законодательною властью. Но положеніе 1892 года отказалось частію и отъ такого принципа. Такъ, хотя высшій размѣръ съ извознаго промысла или съ лошадей и экипажей опредѣленъ въ законѣ, однако въ предѣлахъ этой нормы размѣръ налога для каждаго города и изъятія отъ сбора опредѣляются по ходатайству городовъ высшими административными учрежденіями—министромъ внутреннихъ дѣлъ по сношенію съ министромъ финансовъ [1]).

[1]) Прил. къ ст. 134 Гор. пол. 1892.

Умаленіе правъ городскихъ обществъ въ разсматриваемомъ отношеніи видно еще изъ того, что по старому положенію дума сама освобождала отъ взиманія оцѣночнаго сбора малоцѣнныя имущества, а по новому положенію дума можетъ только признать тѣ или другія имущества малоцѣнными, освобожденіе которыхъ отъ сбора разрѣшается губернаторомъ на основаніи постановленія городского присутствія [1]).

Въ бюджетѣ городского общественнаго управленія видное мѣсто занимаютъ сборы съ торговли и промысловъ. Каковы права городовъ въ этомъ отношеніи? Городовымъ положеніемъ 1870 г. и 1892 г., такъ равно и новымъ государственнымъ промысловымъ налогомъ устанавливается высшій размѣръ сбора въ пользу города (15 проц. и 10 проц.) съ казенной цѣны разныхъ промысловыхъ свидѣтельствъ и патентовъ. Такимъ образомъ, думѣ остается только вводить или не вводить высшій, дозволенный закономъ, размѣръ патентнаго сбора.

Нѣкоторые города пользуются еще особымъ промысловымъ сборомъ—процентнымъ съ наемной платы за помѣщенія торгово-промышленныхъ заведеній. Высшій размѣръ этого сбора также устанавливается въ спеціальномъ законѣ.

Нѣсколько большею самостоятельностью городское управленіе обладаетъ по отношенію сбора съ заведеній трактирнаго промысла. Общая сумма трактирнаго сбора опредѣляется городскою думою. Она имѣетъ право освободить тѣ или другія заведенія отъ сбора (напр. столовыя для бѣдныхъ и т. п.).

Дума сама распредѣляетъ заведенія трактирнаго промысла на группы, руководствуясь степенью доходности, размѣрами

---

[1]) Въ числѣ чертъ новаго положенія, характеризующихъ уменьшеніе бюджетнаго права городовъ, должно также указать на тенденцію новаго законодательства, чтобы тѣ или иные сборы употреблялись на опредѣленные расходы, и въ стремленіи установить въ самомъ законѣ способы взиманія того или иного налога.

оборотовъ, особенностями промысла, мѣстонахожденіемъ заведенія и т. д. Дума же выбираетъ изъ среды владѣльцевъ заведенія раскладочныя комиссіи, которыя дѣйствуютъ подъ предсѣдательствомъ члена управы. Наконецъ, жалобы на постановленія городской думы относительно способа внутренней раскладки трактирнаго сбора, раздѣленія заведеній на группы и причисленія ихъ къ той или другой группѣ не допускаются. Однимъ словомъ, въ законѣ установлена, повидиму, только обязательность раскладочнаго характера трактирнаго сбора.

Но города не имѣли по положенію 1870 г., не имѣютъ и теперь существеннаго права на установленіе подоходнаго налога. Въ новомъ государственномъ промысловомъ налогѣ есть нѣкоторое примѣненіе начала прогрессивности въ обложеніи. Это—дополнительный процентный сборъ съ прибыли предпріятій, обязанныхъ публичной отчетностью. Участія въ этомъ налогѣ, какъ и въ государственномъ налогѣ на капиталъ и въ государственномъ раскладочномъ,—города еще не имѣютъ.

Но пунктомъ I Высочайше утвержденнаго мнѣнія государственнаго совѣта о положеніи государственнаго промысловаго налога поручено «министрамъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ войти въ соображеніе вопроса о предоставленіи земствамъ и городамъ участія во *всѣхъ видахъ* государственнаго промысловаго налога и объ условіяхъ сего участія, а также о вызываемыхъ этою мѣрою измѣненіяхъ въ дѣйствующихъ узаконеніяхъ о мѣстномъ обложеніи торговли и промысловъ, и предположенія по сему предмету внести на утвержденіе, установленнымъ порядкомъ, въ возможно непродолжительномъ времени». Но до сихъ поръ въ этомъ отношеніи ничего не сдѣлано.

Однако городскія думы могли бы, пользуясь данными имъ правами, возбудить вопросъ объ установленіи городского подоходнаго налога. Нельзя не отмѣтить того, что въ прежнемъ

городовомъ положеніи признавалось болѣе широкое право инициативы городскихъ думъ по введенію новыхъ налоговъ. Тамъ существовала особая статья закона, въ которой говорилось, что «установленіе новыхъ, не предусмотрѣнныхъ въ положеніи сборовъ или налоговъ въ пользу города, а равно опредѣленіе сборовъ выше указанныхъ въ положеніи предѣловъ можетъ послѣдовать не иначе, какъ по разрѣшенію, законодательнымъ порядкомъ, ходатайствъ о томъ городской думы» [1]).

Такой спеціальной статьи въ новомъ положеніи нѣтъ; но города, основываясь на общемъ правѣ ходатайства о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, могутъ заявить предъ правительствомъ соотвѣтственныя ходатайства.

Постановка права городскихъ думъ въ выборѣ способа эксплоатаціи городскихъ имуществъ и предпріятій—также не одинакова прежде и теперь.

Право опредѣленія выгодности того или иного способа веденія предпріятія, выборъ той или другой концессіи, конечно, должны принадлежать самимъ думамъ; въ противномъ случаѣ нельзя и требовать отъ нихъ отвѣтственности и ожидать продуктивной дѣятельности. Прямо относящіяся статьи обоихъ положеній устанавливаютъ какъ бы одинаковыя права. Городскія думы въ правѣ избирать тотъ или другой способъ завѣдыванія городскими предпріятіями. Отъ нихъ самихъ зависитъ или установить хозяйственную эксплоатацію, или остановиться на подрядной системѣ, или дать частнымъ обществамъ и лицамъ концессію [2]).

Но толкованіе закона и практика теперь и прежде весьма различны. Такъ, по вопросу о самостоятельности городского общественнаго управленія въ хозяйственныхъ распоряженіяхъ

---

[1]) Ст. 137. Гор. пол. 1870 г.

[2]) Ст. 142 гор. пол. 1870 и § 21 правилъ о сост. смѣтъ, прил. къ ст. 140 пол. 1892 г.

Правительствующій Сенатъ, при дѣйствіи городового положенія 1870 г., нашелъ, что городское общественное управленіе дѣйствуетъ самостоятельно. «Случаи и порядокъ, въ которыхъ дѣйствія и распоряженія сего управленія подлежатъ утвержденію и наблюденію правительственныхъ властей, точно указаны въ законѣ, и внѣ этихъ указаній распоряженія городского управленія, въ сферѣ городского хозяйства и благоустройства, (кромѣ изданія обязательныхъ для жителей постановленій), если только они не противны дѣйствующимъ узаконеніямъ вообще, обсужденію по существу особаго по городскимъ дѣламъ присутствія не подлежатъ» [1]).

Теперь же министерство внутреннихъ дѣлъ, а не Сенатъ, издаетъ въ 1897 г. руководящій циркуляръ представителямъ мѣстной власти объ утвержденіи заключаемыхъ городскими обществами съ частными предпринимателями договоровъ, широко толкуя соотвѣтствующія статьи новаго закона. Вотъ извлеченіе изъ этого циркуляра. «Министръ внутреннихъ дѣлъ просилъ губернаторовъ обратить самое серьезное вниманіе на постановленія городскихъ думъ по предмету заключенія съ частными предпринимателями договоровъ о предоставленіи имъ разныхъ концессій и въ этомъ отношеніи: 1) не допускать включенія въ договоры: а) условій касающихся предметовъ, власти городского общественнаго управленія не предоставленныхъ; б) условій, подлежащихъ предварительному утвержденію правительственной власти, пока такое утвержденіе не послѣдуетъ, и 2) въ случаяхъ, когда выработанные проекты соглашеній съ предпринимателями въ частяхъ, не подлежащихъ утвержденію правительственной власти, оказываются въ явномъ противорѣчіи съ правильно понимаемыми интересами мѣстнаго населенія, вноситъ постановленія городскихъ думъ, по руко-

[1]) „М. И. Мышъ“. Городовое полож. съ разъясненіями. Изд. 1888 г., стр. 15.

водству 86 ст. гор. полож. 1892 г., на соображеніе губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія и представлять министру внутреннихъ дѣлъ» [1]).

Такимъ образомъ, фактически каждый договоръ теперь подлежитъ утвержденію власти, хотя въ законѣ это прямо и не установлено. Мало того, мѣстная администрація еще болѣе широко смотритъ на это дѣло, и были случаи, когда она помѣшала переходу въ хозяйственное эксплоатированіе городскихъ предпріятій [2]).

Всѣ приведенныя существенныя отличія новаго городового положенія отъ стараго,—хотя ихъ можно бы указать еще больше,—не оставляютъ сомнѣнія въ весьма значительномъ уменьшеніи компетенціи городского самоуправленія по положенію 1892 г.

Между тѣмъ только при широкой постановкѣ правъ самоуправляющейся городской общины можно ожидать плодотворной дѣятельности.

Кто желаетъ улучшенія городского общественнаго управленія, тотъ eo ipso долженъ желать развитія самоуправленія, а вовсе не его ограниченія или подавленія. «Начала новаго (мѣстнаго) управленія должны получить болѣе опредѣленную постановку и болѣе широкое примѣненіе на счетъ другихъ началъ съ нимъ сосуществующихъ» [3]).

Тѣмъ страннѣе слышать, въ смутномъ видѣ проникавшіе въ печать, слухи о томъ, что-предполагается установить «дѣятельный контроль администраціи надъ хозяйствомъ городовъ». Позволительно бояться установленія административной регламентаціи хозяйственной дѣятельности городовъ.

---

[1]) „М. И. Мышъ". Город, полож. съ разъяснен. Изд. 1899 г., стр. 52.

[2]) Такой случай былъ въ Тифлисѣ. Въ Пет—гѣ же замедляется устройство электр. трамвая.

[3]) А. Д. Градовскій. „Сист. мѣс. учр. въ Западн. Европѣ и у насъ". Сб. госуд. зн. В. Безобразова т. V, стр. 74.

Но регламентація и болѣе дѣятельный контроль въ смыслѣ рѣшающемъ не могутъ улучшить дѣла. Въ прошломъ городской жизни былъ уже весьма продолжительный опытъ такой регламентаціи, вплоть до изданія городового положенія 1870 года.

За этотъ періодъ вмѣшательства хозяйственная дѣятельность городовъ, можно справедливо сказать, сводилась къ нулю. И, дѣйствительно, развѣ можно даже сравнивать весьма значительные результаты дѣятельности пореформенныхъ думъ съ почти полнымъ отсутствіемъ жизни нашихъ городовъ до преобразовательной эпохи, до городового положенія 1870 года, уничтожившаго старую регламентацію, освободившаго наши думы отъ зависимости, отъ усмотрѣнія мѣстной административной власти.

Положеніе 1892 года въ значительной степени уменьшило самосостоятельность органовъ городского самоуправленія. Но развѣ получились лучшіе результаты въ хозяйственной дѣятельности городовъ? Отнюдь нѣтъ. Какъ вообще въ городскомъ самоуправленіи, такъ въ частности и въ хозяйственной дѣятельности городскихъ обществъ чѣмъ меньше регламентаціи, тѣмъ лучше. Необходимо поэтому увеличить самостоятельность общественныхъ органовъ. Если желательны *полезные* результаты дѣятельности общественныхъ силъ, то надо дать имъ возможность проявлять широкую иниціативу, большую свободу въ опредѣленіи выгодности предпріятій, въ выборѣ способа эксплоатаціи, въ возможности введенія быстро растущихъ усовершенствованій, въ расширеніи бюджетнаго и всяческихъ правъ.

VI.

С.-Петербургское городское общественное управленіе.

Очеркъ о дѣятельности и задачахъ столичной думы.

ГЛАВА I.

Организаціонная дѣятельность.

Составъ думы. — Замѣщеніе должности городского головы. — Городская управа. — Комиссіи.

Въ этомъ очеркѣ дѣятельности, въ общихъ чертахъ, петербургской думы читатель увидитъ не мало отрицательныхъ ея сторонъ. Цѣль этого очерка указать на нѣкоторыя важныя задачи, какія должна поставить себѣ дума. Такая цѣль заставитъ, можетъ быть, подчеркнуть эти отрицательныя стороны. Идея мѣстнаго самоуправленія настолько живуча, не смотря на какія либо временныя остановки и деградаціи въ ея развитіи, что бояться гласности, опасаться какихъ нибудь нежелательныхъ послѣдствій, въ видѣ усиленія регламентаціи и бюрократизма, не должно.

Такія послѣдствія бываютъ часто независимо отъ того, что происходитъ въ той именно сферѣ, гдѣ предполагается ввести или вводятся начала, несовмѣстимыя съ правильнымъ отправленіемъ жизни въ этой сферѣ. Полное освѣщеніе явле-

ній общественной жизни только и можетъ помочь правильному разрѣшенію вопросовъ, поставленныхъ на очередь. Тѣмъ болѣе не должно скрывать недочеты и недостатки въ дѣятельности думъ, что эти недостатки во многомъ лежатъ внѣ вліянія думъ, и причины ихъ заключаются въ условіяхъ, окружающихъ ихъ дѣятельность. Но есть и много положительныхъ сторонъ въ дѣятельности петербургской думы, тѣхъ сторонъ, которыя и возможны только при примѣненіи началъ мѣстнаго самоуправленія.

Во главѣ петербургскаго городского самоуправленія стоитъ дума изъ 160 гласныхъ по закону 1892 г., вмѣсто прежнихъ 252, избираемыхъ при дѣйствіи положенія 1870 г.

Такое уменьшеніе числа гласныхъ отзывается весьма неблагопріятно на дѣятельности думы. Усложнившееся и разросшееся городское хозяйство требуетъ активнаго и ближайшаго участія весьма многихъ лицъ. Недостатокъ гласныхъ ощущается прежде всего въ самой думѣ, гдѣ поэтому большею частью дѣла разрѣшаются тѣмъ минимальнымъ числомъ гласныхъ, какое необходимо для законности думскихъ постановленій, одною третью всего числа гласныхъ, а это число весьма незначительно (54). Затѣмъ недостаточное число гласныхъ вліяетъ неблагопріятно на составъ разныхъ исполнительныхъ городскихъ комиссій, почему, въ силу необходимости, одни и тѣ же гласные состоятъ членами многихъ комиссій, что порождаетъ понятную медленность въ дѣлахъ, порученныхъ той или иной комиссіи.

Къ тому же въ дѣйствительности составъ столичной думы весьма часто не достигаетъ полнаго комплекта гласныхъ. Такъ, на первыхъ, кассированныхъ, выборахъ на четырехлѣтіе 1897—1901 г. была избрана только $^1/_3$ гласныхъ—56 человѣкъ. На вторыхъ тоже оказался неполный комплектъ, было избрано всего 114.

Весьма существеннымъ условіемъ дѣятельности думы является обновленіе ея состава. Насколько же обновляется петербургская дума?

На послѣднихъ выборахъ изъ 114 старыхъ гласныхъ оказалось 48, т. е. $^2/_5$ всего состава. Тоже самое наблюдалось и при дѣйствіи городового положенія 1870 г. [1]).

Однимъ изъ характерныхъ признаковъ выборовъ 1897 г. было забаллотированіе нѣкоторыхъ членовъ управы и городского головы и образованіе оппозиціонной партіи, ведущей борьбу со старою думою. Однако, эта оппозиція носила недостаточно опредѣленный характеръ. Принципіальныхъ различій среди партій не замѣчалось, опредѣленной программы будущей дѣятельности не предъявлялось. Просто было недовольство прежнимъ веденіемъ хозяйства, въ этомъ недовольствѣ сказалось и вліяніе общественныхъ круговъ, не имѣющихъ доступа въ городскія избирательныя собранія. Отсутствіе принципіальныхъ требованій среди борющихся партій имѣло результатомъ не выборъ нѣкоторыхъ лицъ, оказавшихъ своею прошлою дѣятельностью, въ томъ или другомъ отношеніи, значительную пользу городскому самоуправленію.

Однако, новый составъ гласныхъ не далъ много мѣста интеллигенціи. Напротивъ, оппозиція, имѣя во главѣ присяжнаго повѣреннаго Е. И. Кедрина, должна была за отсутствіемъ интеллигентныхъ избирателей, поневолѣ опереться на представителей торговопромышленнаго класса, которые и вошли въ думу въ значительномъ сравнительно числѣ, свыше 60.

Другою особенностью этихъ же выборовъ было избраніе до 40 различныхъ гражданскихъ и военныхъ чиновъ. Эти два условія должны были имѣть своимъ результатомъ съ одной стороны стремленіе къ рѣшенію думскихъ дѣлъ какимъ-то

[1]) Напримѣръ, въ 1877 г. перевыбрано было 145 и вновь избрано 107. Десять лѣтъ Спб. гор. общ. упр. Докл. 1883 г.

келейнымъ, домашнимъ способомъ, а съ другой—довольно безразличное отношеніе думы къ своимъ правамъ и прерогативамъ, отношеніе, могущее повлечь къ образованію комитета, пожелавшаго управлять городомъ.

Петербургская дума «обюрократилась»; мѣстное же самоуправленіе только тогда и можетъ быть жизнеспособнымъ, когда въ него войдутъ самостоятельные элементы, самостоятельные не по своему имущественному состоянію, а по своимъ воззрѣніямъ и чувствамъ, когда будетъ организовано представительство трудовой интеллигенціи и городской массы.

Должно отмѣтить какъ незначительность числа гласныхъ въ современной думѣ изъ рядовъ этой интеллигенціи, такъ и то, что многочисленные петербургскіе ремесленники и мѣщане имѣли только 4 представителей въ думѣ, а вся громадная крестьянская масса только одного.

Первое дѣло каждой вновь образовавшейся думы состоитъ въ избраніи кандидатовъ на должность городского головы.

Порядокъ замѣщенія этой должности при дѣйствіи городового положенія 1870 г. былъ такой. Дума избирала двухъ кандидатовъ: перваго и второго; такъ въ законѣ эти кандидаты и назывались. Одинъ изъ этихъ кандидатовъ утверждался въ должности городского головы Высочайшею властью [1]). Выраженіе воли и желаній большинства гласныхъ думы здѣсь больше всего сказывается въ выборѣ перваго кандидата. Въ эти первые кандидаты послѣдовательно выбирались въ Петербургѣ: Н. И. Погребовъ, баронъ П. Л. Корфъ, И. И. Глазуновъ и В. И. Лихачевъ, которые затѣмъ и были утверждаемы городскими головами. Въ новомъ городовомъ положеніи не указывается, что столичныя думы избираютъ перваго и второго

[1]) Ст. 92 гор. пол. 1870 г.

кандидата, а говорится о томъ, что думы выбираютъ двухъ кандидатовъ [1]).

На первое четырехлѣтіе, по введеніи новаго положенія, за несостоявшимися выборами городскимъ головою былъ назначенъ В. А. Ратьковъ-Рожновъ. Второе четырехлѣтіе дало такіе результаты выборовъ. Сначала по запискамъ были предложены въ первые кандидаты графъ В. А. Мусинъ-Пушкинъ (66 голосовъ), В. В. Комаровъ (40), графъ А. А. Бобринскій (26), затѣмъ А. И. Глуховскій (4) и П. И. Леляновъ (1 г.).

На выборахъ же по баллотировкѣ между гр. Мусинымъ-Пушкинымъ и В. В. Комаровымъ оказался избраннымъ первымъ кандидатомъ гр. Мусинъ-Пушкинъ 77 голосами противъ 65. Дума, такимъ образомъ, стояла на почвѣ стараго положенія и укоренившихся обычаевъ. Поэтому въ другомъ уже засѣданіи думы были поданы записки съ предложеніемъ втораго кандидата, и за отказомъ всѣхъ другихъ предложенныхъ лицъ, баллотировался въ единственномъ числѣ П. И. Леляновъ, получивъ при этомъ 112 голосовъ, который по представленію министра вн. д. и былъ назначенъ городскимъ головою.

Любопытны также послѣдніе выборы товарища городского головы. На эту должность былъ избранъ думою гласный Е. И. Кедринъ 84 голосами противъ 54, но не былъ утвержденъ бывшимъ министромъ внутреннихъ дѣлъ.

Затѣмъ назначаются новые выборы. По запискамъ были предложены: А. Г. Рѣдько, получившій 38 голосовъ, С. А. Тарасовъ—20, А. Н. Никитинъ—15; самые же выборы не состо-

[1]) „Въ С.-Петербургѣ и Москвѣ городскіе головы назначаются Высочайшею властью, по представленію министра внутреннихъ дѣлъ. Столичнымъ думамъ предоставляется избирать для сего двухъ кандидатовъ изъ числа гласныхъ". Ст. 114. гор. п. 1892 г. Кромѣ того соблюдаются правила объ инспекторской части гражданскаго вѣдомства. Примѣч. къ этой статьѣ.

ялись, такъ какъ послѣдніе двое отказались, а первый на выборахъ получилъ 47 противъ 56.

На должность товарища городского головы былъ назначенъ министромъ вн. д. С. А. Тарасовъ.

Городская управа состоитъ, кромѣ городского головы, какъ предсѣдателя управы и думы, кромѣ товарища головы, еще изъ восьми членовъ управы, замѣщаемыхъ по выбору въ половинномъ числѣ черезъ каждые два года и утверждаемыхъ въ этой должности с.-петербургскимъ градоначальникомъ. На четырехлѣтіе 1897—1901 г. многіе члены управы также вступили въ отправленіи своихъ обязанностей не по выбору думы, а по назначенію мѣстной административной власти [1]). Поэтому совершенно понятною становится борьба управы съ думою. Нельзя не отмѣтить характерную готовность гласныхъ получать мѣста не по выбору думы, а по назначенію.

Въ организаціонномъ дѣлѣ городская дума обладаетъ весьма важнымъ правомъ учрежденія комиссій. Для ближайшаго завѣдыванія отдѣльными отраслями хозяйства и управленія могутъ быть назначаемы думами особыя лица, а въ случаѣ необходимости — и особыя исполнительныя комиссіи. Эти комиссіи и ихъ предсѣдатели выбираются думою, и «вступаютъ въ отправленіе своихъ обязанностей съ разрѣшенія» представителя мѣстной администраціи [2]).

Дѣятельность этихъ комиссій регулируется инструкціями думы. Эти инструкціи тоже утверждаются мѣстною властью.

По старому положенію ни предсѣдатель комиссіи, ни члены управы не утверждались въ своихъ должностяхъ; и тогда меньше было коллизій, чѣмъ это наблюдается теперь.

---

[1]) Также не былъ утвержденъ петербургскимъ градоначальникомъ и выборъ въ секретари думы стараго городского дѣятеля М. В. Соловьева, нынѣ уже умершаго.

[2]) Ст. 103 и 104 гор. п. 1892 г. Но составъ ком. зависитъ только отъ думы.

Своимъ правомъ, хотя и ограниченнымъ въ указанномъ смыслѣ, петербургская дума пользуется весьма широко. Это должно быть поставлено въ особую ея заслугу. Всѣхъ исполнительныхъ комиссій насчитывается болѣе 12: по народному образованію, санитарная, больничная, по водоснабженію, по завѣдыванію городскими конно-желѣзными дорогами, по благотворительности, по оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ, по надзору за освѣщеніемъ столицы, по постройкѣ постояннаго Троицкаго моста, о сѣверныхъ путяхъ и торговлѣ петербургскаго порта, торговая депутація и т. д.

Одинъ изъ вопросовъ занимающихъ вниманіе городского населенія,—это вопросъ о вознагражденіи членовъ комиссіи и ихъ предсѣдателей. Должна-ли служба городская быть безвозмездною? Это принципіально разрѣшается другимъ вопросомъ. Кто долженъ принимать активное участіе въ городскихъ дѣлахъ, богатые, обладающіе излишнимъ досугомъ, или всѣ горожане, къ какой бы имущественной категоріи они не принадлежали? Конечно, послѣднее рѣшеніе будетъ правильнымъ и даже единственно возможнымъ. Многіе же члены исполнительныхъ комиссій, не всѣхъ впрочемъ, обременены дѣлами, не говоря уже о предсѣдателяхъ. Сама практика и усмотрѣніе думы вѣрнѣе рѣшатъ, въ какихъ случаяхъ, въ какихъ комиссіяхъ, въ какомъ видѣ и размѣрѣ и гдѣ необходимо вознагражденіе. На весьма частые упреки, раздающіеся отовсюду, на стремленіе гласныхъ занять мѣста въ комиссіяхъ, даже попасть въ нѣсколько комиссій и на обвиненіе гласныхъ за желанія получить это вознагражденіе, во что бы то ни стало, замѣчу, во-первыхъ то, что гласныхъ, желающихъ и могущихъ отдать свой досугъ, не много, и во вторыхъ то, что есть исполнительныя комиссіи, члены которыхъ ничего не получаютъ, кромѣ того существуютъ и подготовительныя комиссіи, гдѣ тоже требуется работа и гдѣ нѣтъ вознагражденія. Члены и

предсѣдатели финансовой, ревизіонной, училищной и нѣкоторыхъ другихъ комиссій вовсе не получаютъ никакого вознагражденія, больничной и санитарной получаютъ на разъѣзды по 600 р. каждый; въ такихъ же комиссіяхъ, какъ оцѣночная или по завѣдыванію хлѣбною пристанью, дается вознагражденіе отъ 1200 до 1800 р. въ годъ.

Правильнѣе считать, что вопросъ о вознагражденіи членовъ комиссій возникъ не на почвѣ фактическаго положенія вещей.

Вообще же должно сказать, что петербургская дума на личный составъ своихъ центральныхъ городскихъ учрежденій не много тратитъ—до 789.000 р. по смѣтѣ 1900 г., не считая пенсій и пособій и включая 262 т. р. на содержаніе канцелярій думы и управы, съ ея 12 отдѣленіями, въ томъ числѣ статистическое, юрисконсульство и т. д. Этотъ расходъ на личный составъ составляетъ $4^1/_2$ % всего городского бюджета.

Есть еще одна особенность во внутренней организаціи городского управленія, на которой стоитъ остановиться, тѣмъ болѣе, что въ истекшемъ четырехлѣтіи возникла по этому поводу борьба. Это—взаимныя отношенія комиссіи и управы, вмѣстѣ съ городскимъ головою. Городская управа пожелала увеличить свою власть по назначенію должностныхъ лицъ, какъ служащихъ въ канцеляріяхъ городскихъ исполнительныхъ комиссій, такъ и многочисленныхъ лицъ, подвѣдомственныхъ этимъ комиссіямъ: учителей, врачей, техниковъ и т. п.

Практиковавшійся до сихъ поръ порядокъ назначенія этихъ лицъ—или единоличнымъ распоряженіемъ предсѣдателей исполнительныхъ комиссій, или коллегіальнымъ рѣшеніемъ этихъ комиссій—управа, вмѣстѣ съ городскимъ головою и городскимъ юрисконсультомъ, признала несогласнымъ съ дѣйствующими законами и несовмѣстимымъ съ достоинствомъ городского головы, который, по мнѣнію управы, надѣленъ городовымъ положеніемъ 1892 года властью утверждать всѣхъ должностныхъ

лицъ по городскому самоуправленію. Такой взглядъ представляется однако совершенно ошибочнымъ, и тѣ статьи городового положенія (100, 106 и 107), на которыя ссылалась управа, вовсе не даютъ такой власти городскому головѣ. Эти статьи говорятъ только о *надзорѣ* городского головы за правильнымъ теченіемъ дѣлъ въ управѣ и подвѣдомственныхъ ей учрежденіяхъ, о назначеніи и увольненіи городскимъ головою исполняющихъ обязанности по дѣлопроизводству въ самой управѣ, которая, съ своей стороны, можетъ приглашать лицъ, не принадлежащихъ къ составу гласныхъ, для исполненія обязанностей, требующихъ особыхъ познаній, и, наконецъ, о примѣненіи устава о службѣ, при опредѣленіи лицъ съ правами государственной службы, и о соблюденіи при назначеніи лицъ по вольному найму ст. 286 общ. губ. учр., которая устанавливаетъ только обязанность доводить о всѣхъ назначеніяхъ до свѣдѣнія губернатора, при чемъ неполученіе въ теченіи 2-хъ недѣль отъ послѣдняго какого-либо увѣдомленія признается за изъявленіе согласія. Управа же слóво «надзоръ» понимаетъ, какъ разрѣшительную власть, какъ право утвержденія и даже увольненія.

Тѣмъ болѣе страннымъ кажется такое распространительное толкованіе надзора, что исполнительныя комиссіи, согласно ст. 103 гор. пол., «подчиняясь управѣ», дѣйствуютъ, на основаніи инструкцій городской думы, въ этихъ же инструкціяхъ только сказано, что служащіе и подвѣдомственныя комиссіямъ лица назначаются съ вѣдома городского головы. И это слово «съ вѣдома» приравнивается управою къ слову «съ разрѣшенія», «съ согласія», не смотря на то, что при выработкѣ этихъ инструкцій въ засѣданіяхъ думы въ преніяхъ было установлено все различіе этихъ терминовъ. Всѣ исполнительныя комиссіи не согласились въ свое время съ предъявленными къ нимъ требованіями управы. Комиссіи и ихъ предсѣ-

датели правильно указывали, что управа не имѣетъ права ни измѣнять, ни отмѣнять постановленій думы, что городской юрисконсультъ не уполномоченъ разъяснять постановленія думы, что комиссіи, занимающіяся опредѣленнымъ дѣломъ, болѣе компетентны въ выборѣ лицъ, служащихъ въ учрежденіяхъ, имъ подвѣдомственныхъ и имѣющихъ спеціальное назначеніе, какъ, напримѣръ, врачей, учителей, что коллегіальное обсужденіе достоинствъ кандидатовъ на эти должности гарантируетъ выборъ лучшихъ людей, что, далѣе, такое расширеніе власти городского головы можетъ только задерживать ходъ дѣятельности того или другого учрежденія. Все это не убѣдило управу. Ей болѣе нравилось единство управленія, въ ущербъ дѣлу, она желала субординаціи, во что бы то ни стало, и перенесла споръ на разсмотрѣніе думы. Дума не согласилась съ мнѣніемъ управы; это думское постановленіе было отмѣнено городскимъ присутствіемъ, на что была подана думою жалоба въ Сенатъ.

Вообще, можно отмѣтить желаніе городского головы и управы обособляться отъ думы, стать превыше ея; кромѣ того можно констатировать стремленіе подчинить власти городского головы всѣхъ служащихъ по городскому самоуправленію. Такое стремленіе, какъ извѣстно, встрѣтило рѣшительный отпоръ со стороны извѣстнаго дѣятеля М. М. Стасюлевича, предсѣдателя училищной комиссіи; но дума не поддержала послѣдняго, почему М. М. Стасюлевичъ отказался отъ должности предсѣдателя училищной комиссіи; тоже еще ранѣе сдѣлалъ графъ Мусинъ-Пушкинъ, отказавшись отъ предсѣдательства другой комиссіи.

Въ этой же борьбѣ имѣетъ значеніе толкованіе правъ думы, то толкованіе, которое даетъ городской юрисконсультъ. Порядокъ, принятый по отношенію городской юридической консультаціи, не отвѣчаетъ важности дѣла и долженъ быть измѣненъ. Городской юрисконсультъ приглашается управою, подчиняется

ей и городскому головѣ, и находится въ какомъ-то особомъ почти независимомъ положеніи по отношенію къ думѣ. Болѣе правильнымъ было бы избраніе думою такого отвѣтственнаго лица и учрежденіе особой юридической комиссіи изъ выборныхъ гласныхъ и приглашаемыхъ думою же юристовъ.

Тоже должно сказать о завѣдывающемъ статистическомъ бюро и другихъ важнѣйшихъ должностныхъ лицахъ.

Еще важнѣе было бы установить большую подчиненность думѣ городской управы, вмѣстѣ съ городскимъ головой, который, состоя одновременно предсѣдателемъ думы и управы и членомъ присутствія по городскимъ дѣламъ, легко можетъ и превысить свою власть, и подчинить думу и управу мѣстной администраціи.

Раздѣленіе функцій, выполняемыхъ теперь городскимъ головою, увеличило бы прерогативы думы, уменьшило бы случаи коллизій, отвлекавшихъ думу отъ существенныхъ дѣлъ, и содѣйствовало бы улучшенію городского общественнаго управленія, безостановочное и послѣдовательное развитіе котораго необходимо въ интересахъ горожанъ.

ГЛАВА II.

Мѣстное обложеніе.

Оцѣночный сборъ. — Налоги на личный трудъ.—Промысловые сборы.— Спеціальное обложеніе.—Налогъ въ пользу бѣдныхъ.

Среди ближайшихъ задачъ, какія петербургская дума должна поставить въ своей дѣятельности, одно изъ главныхъ мѣстъ безспорно должно занять преобразованіе системы городскихъ сборовъ. Бюджетъ города Петербурга великъ и достигаетъ $16^3/_4$

милліоновъ въ 1900 г. Доходы городскіе растутъ съ весьма значительною быстротой: въ 1845 году доходы исчислялись въ суммѣ 1 милл. 700 тыс. руб., а въ 1873 г. немногимъ болѣе 3.500,000 р., и на 1898 г. ок. 11.000.000 р. Тѣмъ не менѣе для удовлетворенія нуждъ города средствъ этихъ недостаточно, и городъ долженъ производить займы, увеличивая тѣмъ ежегодный расходъ на платежъ процентовъ и на погашеніе. Необходимо, кромѣ займовъ, увеличить доходы города,— и петербургское городское населеніе, вѣроятно, могло бы вынести и большее обложеніе, если бы только городскіе налоги отвѣчали требованіямъ раціональности и справедливости.

Во главѣ доходовъ городской кассы стоитъ оцѣночный сборъ съ недвижимыхъ имуществъ, который составлялъ въ 1898 г. $^1/_5$ городскихъ доходовъ (2 милліона слишкомъ).

По закону оцѣночный сборъ взимается или по чистому доходу, не свыше 10-ти проц., или по стоимости имуществъ, не свыше 1 проц. Петербургская дума опредѣляетъ оцѣнку недвижимыхъ имуществъ посредствомъ увеличенія чистаго дохода въ 10 разъ и взимаетъ съ полученной такимъ образомъ суммы $^8/_{10}$ проц., т. е. устанавливаетъ взиманіе съ чистаго дохода. Болѣе правильнымъ поэтому оцѣночный сборъ окажется при условіи болѣе точнаго опредѣленія чистаго дохода. А это, въ свою очередь, вызываетъ необходимость вѣрной оцѣнки валовой доходности и правильнаго установленія суммы расходовъ. Конечно, какъ валовая доходность, такъ и сумма расходовъ, подлежащихъ исключенію изъ первой, для опредѣленія чистаго дохода, будутъ болѣе соотвѣтствовать дѣйствительности только въ случаѣ болѣе частаго производства оцѣнки. Между тѣмъ с.-петербургская дума, при взиманіи оцѣночнаго сбора, пользовалась весьма долго и до самаго послѣдняго времени данными, относящимися ни болѣе, ни менѣе, какъ къ семидесятымъ годамъ.

Коренная оцѣнка городскихъ имуществъ была произведена въ 1874 году, т. е. 25 лѣтъ тому назадъ. Оцѣнка эта происходила такимъ образомъ: валовая доходность имущества опредѣлялась по квартирнымъ платамъ или по средней цѣнѣ за послѣдніе три года до оцѣнки. Отсюда ясно все несоотвѣтствіе этой доходности съ современною, при такомъ сильномъ возрастаніи квартирныхъ, продажныхъ и арендныхъ на землю цѣнъ, какое замѣчается въ настоящее время [1]).

Къ сожалѣнію, дума не занимается изслѣдованіемъ роста квартирныхъ цѣнъ и не издаетъ для болѣе точныхъ выводовъ необходимыхъ матеріаловъ. Тогда бы навѣрно можно было увидѣть сильное вздорожаніе наемныхъ платъ.

За такой долгій періодъ оцѣнивались только вновь построенные дома и переоцѣнивались тѣ изъ старыхъ, въ которыхъ производились перестройки.

Но при коренной оцѣнкѣ въ 1874 г. была допущена еще одна неправильность, имѣвшая слѣдствіемъ неравномѣрность въ обложеніи. Для опредѣленія чистаго дохода исключались расходы на ремонтъ, страхованіе, простой квартиръ, удаленіе нечистотъ и т. п., въ процентномъ отношеніи къ валовой доходности, одинаковомъ для всѣхъ домовъ (каменныхъ—35 проц. и деревянныхъ—42 проц.) [2]).

---

[1]) Арендная квартирная плата возросла весьма сильно. Сами думскія учрежденія отмѣчаютъ такой ростъ квартирныхъ цѣнъ. Такъ, городская училищная комиссія, ходатайствуя передъ думою объ ассигнованіи дополнительнаго въ 18 тыс. р. кредита на наемъ квартиръ, указывала, что изъ домовладѣльцевъ, съ которыми заканчивались въ 1898 году контракты, только 8 возобновили эти контракты на прежнихъ условіяхъ, а 55 потребовали надбавку отъ 60 р. до 570 р., въ среднемъ 208 р. Такъ какъ средняя стоимость квартиръ, опредѣленная думою для училищъ въ 1895 году, исчислялась въ 783 р., то увеличеніе квартирной платы за 3 года составляетъ 26 проц. Изв. Пет. д. 1898 № 13.

[2]) Только расходъ на дворниковъ исчислялся въ неодинаковой суммѣ, по четыремъ категоріямъ валовой доходности; а мостовой сборъ — по особой квадратной цѣнѣ, сборъ за пользованіе водой — по дѣйствитель-

Такимъ образомъ, понятіе о пропорціональности и тѣмъ болѣе о прогрессивности обложенія было чуждо дѣятелямъ городского общественнаго управленія.

Мысль о необходимости производства новой коренной переоцѣнки трудно проникала въ сознаніе гласныхъ и вопросъ объ этой оцѣнкѣ крайне медленно подвигался впередъ. Въ 1893 и 1895 годахъ дума поручила управѣ составить проектъ переоцѣнки. Это было исполнено въ началѣ 1896 г., а затѣмъ только въ концѣ 1898 г. появилось заключеніе соединеннаго засѣданія финансовой и оцѣночной комиссій; въ 1899 г. дума постановила произвести эту коренную оцѣнку, которая и закончена въ 1900 г.

Новая оцѣнка построена нѣсколько болѣе раціонально въ томъ смыслѣ, что процентное отношеніе расходовъ къ валовой доходности взято не одинаково для всѣхъ недвижимыхъ имуществъ, а пропорціонально большей или меньшей доходности. Для опредѣленія того чистаго дохода, который является предметомъ обложенія, производится такой расчетъ для жилыхъ строеній.

Валовая доходность опредѣляется по контрактнымъ наемнымъ цѣнамъ. Затѣмъ, исключаются расходы, исчисляемые въ различномъ процентномъ отношеніи къ этой доходности: отъ 80 проц. для домовъ съ доходностью въ 300 р. и до 23 проц. при валовой доходности въ 125,000 руб.; для деревянныхъ домовъ набавляется 17 проц. Такое опредѣленіе чистаго дохода болѣе правильно, чѣмъ это было въ 1874 году.

При вычисленіи чистаго дохода, въ число вычитаемыхъ расходовъ включается, между прочимъ, и государственный налогъ и сборъ на частныя дворянскія повинности. Включеніе

ному потребленію и т. д. Равнымъ образомъ чистый доходъ фабрикъ и заводовъ опредѣлялся также въ одномъ и томъ же размѣрѣ 5 проц. съ матеріальной стоимости зданій и орудій. Изв. Пет. д. 98 г. № 31.

этихъ налоговъ не представляется твердо обоснованнымъ, такъ какъ эти налоги не вызываются эксплоатаціею самого предпріятія или имущества, не могутъ быть поэтому признаны расходами по предпріятію и, для опредѣленія облагаемаго чистаго дохода, не должны въ расходы включаться. Поэтому-то при включеніи этихъ налоговъ въ вычитаемые изъ валовой доходности расходы естественно возникаетъ коллизія, какіе-же налоги должны быть раньше вычтены: государственные, сословные или мѣстные. Всякое рѣшеніе этого вопроса, имѣющее значеніе для количества того или другого налога, всегда будетъ произвольнымъ и не вытекающимъ изъ существа налога.

Чистый доходъ фабрикъ, заводовъ, бань и вообще зданій, не имѣющихъ характера жилыхъ помѣщеній, опредѣляется какъ и прежде, по проценту со стоимости въ тѣ же 5 проц., которые были при оцѣнкѣ 1874 года, только включена и стоимость земли.

Новая общая переоцѣнка, какъ и слѣдовало ожидать, сильно увеличила оцѣнку недвижимыхъ имуществъ, прежняя оцѣнка равнялась 337 мил. рубл., а новая 518 мил.; увеличеніе выразилось въ 53,45%; самое большое увеличеніе дала Выборгская часть (134,72%).

Доходъ города вслѣдствіе этой оцѣнки увеличился почти на $1^1/_2$ мил. рублей [1]). Оцѣночный сборъ будетъ составлять уже не $^1/_5$, а $^1/_4$ всѣхъ городскихъ доходовъ.

Самое производство оцѣнки было возложено на постоянную думскую оцѣночную комиссію, обращенную въ «главную комиссію», и на 18 мѣстныхъ комиссій, члены которыхъ избраны думою изъ мѣстныхъ владѣльцевъ: гласныхъ думы или избирателей. Всѣ же мелкіе мѣстные владѣльцы, лишившіеся, по новому городовому положенію 1892 года, избирательнаго права, отстранены отъ участія въ оцѣночныхъ комиссіяхъ. Справед-

[1]) Изв. Пет. дум. 1900. № 34.

ливость требовала бы, однако, предоставить имъ такое участіе въ оцѣночныхъ комиссіяхъ, отъ которыхъ зависитъ установленіе размѣра налога. Право саморазверстки при обложеніи—старинное и основное право мѣстнаго населенія.

Новая оцѣнка была необходима не только ради этого увеличенія доходовъ городской кассы, не только въ видахъ большаго соотвѣтствія опредѣляемаго оцѣнкою дохода съ дѣйствительнымъ, не только ради установленія большей уравнительности въ обложеніи, но и для умаленія значенія еще одной нераціональной стороны этого налога. Оцѣночному сбору присуща въ сильной степени способность перложенія. Домовладѣльцы весьма успѣшно перелагаютъ этотъ налогъ на квартирныя платы,—и дѣйствительными плательщиками оказываются квартиронаниматели, не участвующіе ни при взиманіи этого сбора, ни въ контролѣ надъ расходованіемъ получаемыхъ доходовъ. Но все-таки оцѣночный сборъ можетъ въ нѣсколько меньшей степени быть перелагаемъ на квартирныя платы, при болѣе частомъ производствѣ періодическихъ оцѣнокъ.

Однако дума не установила до сихъ поръ этой періодичности и пренебрегла предложеніемъ оцѣночной комиссіи, чтобы переоцѣнка производилась періодически разъ въ 10 лѣтъ. Но и десятилѣтній срокъ слишкомъ продолжителенъ. Въ Лондонѣ, напримѣръ, оцѣнка производится черезъ каждыя пять лѣтъ. Переложеніе оцѣночнаго сбора въ извѣстной степени всегда будетъ, и оцѣночный сборъ въ большей своей суммѣ вносится и будетъ вноситься квартирнымъ населеніемъ. И этотъ платежъ, надо помнить, производится безъ всякаго соотвѣтствія съ совокупностью личныхъ доходовъ квартиронанимателей. Въ будущемъ оцѣночный сборъ долженъ потерять свое первенствующее значеніе и компенсироваться установленіемъ новыхъ городскихъ налоговъ, организуемыхъ на пропорціонально-прогрессивномъ началѣ.

Въ Петербургѣ существуютъ архаическіе налоги на личный трудъ. Къ налогамъ на личный трудъ отношу больничный сборъ (болѣе 1/2 мил. р.), адресный вмѣстѣ со сборомъ за прописку паспортовъ (до 1 1/2 милл.). Всѣ вмѣстѣ сборы эти достигаютъ по смѣтѣ на 1900 г. значительной суммы въ 2.118.300 р., что составляетъ ок. 1/8 городскихъ доходовъ.

Больничный налогъ долженъ быть признанъ поголовнымъ, подушнымъ, какъ потому, что взимается съ человѣка, съ души въ одинаковомъ размѣрѣ (1 р. въ годъ), такъ и потому, что налогъ этотъ есть сборъ съ чернорабочихъ и лицъ, временно проживающихъ въ Петербургѣ, изъ такъ называемыхъ непривилегированныхъ сословій. Больничный сборъ ложится тяжелымъ бременемъ на самое нуждающееся, самое необезпеченное населеніе г. С.-Петербурга. Какое же вниманіе удѣляетъ этому сбору столичная дума? При введеніи городового положенія 1870 г. больничный сборъ, установленный еще въ 40 годахъ, когда бюджетнаго права у города почти не имѣлось, былъ признанъ временнымъ доходомъ. Было Высочайше повелѣно сохранить этотъ сборъ только на три года съ тѣмъ, чтобы петербургская дума представила проектъ отмѣны или замѣны этого налога, или же сообщила свои соображенія относительно его сохраненія и на будущее время. Послѣ перваго трехлѣтія послѣдовали безконечныя отсрочки, пока городовымъ положеніемъ 1892 года больничный сборъ, такъ сказать, не фиксировался. Но дума за такой долгій промежутокъ времени не бездѣйствовала. Такъ, въ 1874 г. она ходатайствовала о повышеніи этого налога съ 60 коп. до рубля. Это не могло бы произойти, если бы тѣ, кто платитъ, участвовали въ учрежденіяхъ, гдѣ устанавливается, взимается и расходуется этотъ налогъ. Но дѣятельность думы на этомъ не остановилась. Въ 1888 году она ходатайствуетъ объ установленіи больничнаго сбора въ размѣрѣ 2 рублей съ мужчины и 1 р. 50 к. съ

женщины, но зато съ распространеніемъ этого сбора на всѣхъ жителей столицы. Всеобщность обложенія — начало хорошее, но бѣдноть отъ этого не станетъ легче; вѣдь новое повышеніе, притомъ въ два раза, падетъ на болѣе недостаточное, трудящееся населеніе.

Справедливость требуетъ, однако, прибавить, что, съ введеніемъ этого общаго больничнаго сбора, дума отказывалась отъ взиманія адреснаго сбора. Министерство внутреннихъ дѣлъ не согласилось на это ходатайство на томъ основаніи, что «съ распространеніемъ больничнаго сбора въ увеличенномъ размѣрѣ на всѣхъ обывателей столицы, сборъ этотъ всею тяжестью упалъ бы, главнымъ образомъ, на бѣднѣйшее населеніе, платежи коего, вслѣдствіе сего, нисколько не были бы уменьшены даже отмѣною адреснаго сбора, признаннаго городскимъ управленіемъ обременительнымъ для населенія». Въ маѣ 1897 года дума вновь постановила ходатайствовать о введеніи общаго больнично-санитарнаго сбора въ 2 р. съ человѣка, одинаково для мужчинъ и женщинъ. При этомъ взиманіе этого налога распространяется на лицъ, живущихъ внѣ черты города, но въ районѣ с.-петербургскаго градоначальства, т. е. на всю ту бѣдноту рабочаго люда, которая ютится на окраинахъ города. Отъ платежа этого сбора освобождаются всѣ лица, состоящія на государственной службѣ, «такъ какъ, говоритъ городская управа въ своемъ докладѣ, подобныя лица, въ силу основныхъ государственныхъ законовъ, избавлены отъ всякихъ личныхъ сборовъ».

Такимъ образомъ, начало всеобщности уже значительно поколеблено. Не уплачиваютъ, далѣе, этого сбора и недостигшіе 15-лѣтняго возраста. Но и это совершенно справедливое положеніе сейчасъ же ограничивается. Если такія лица находятся въ обученіи у мастеровъ или въ услуженіи, то за нихъ уплачиваютъ сборъ ихъ хозяева. Это уже налогъ на обученіе ремеслу.

Не безъинтересны тѣ мотивы, какіе городская управа приводила въ основаніе своего предложенія объ увеличеніи и распространеніи больничнаго сбора. Это были—значительность траты на больничное дѣло (на одного больного 263 р. 54 к. въ 1895 г.), выгодность для тѣхъ рабочихъ, которые, не уплачивая больничнаго сбора, должны вносить въ случаѣ болѣзни, плату за леченіе (до 5 р. въ мѣсяцъ), и, наконецъ, необремепительность налога даже для рабочихъ, получающихъ минимальный заработокъ (180 р. въ годъ для мужчины и 120 р. для женщины). Но первое основаніе относится къ расходамъ и говоритъ только о необходимости вообще увеличенія городскихъ средствъ, а вовсе, конечно, не указываетъ на справедливость обложенія неимущаго. Относительно непосильности платы за леченіе раціональнѣе было бы предложить вовсе уничтожить таковую, тѣмъ болѣе, что и доходъ за леченіе весьма незначителенъ.

Что же касается необременительности налога даже при минимальныхъ заработныхъ платахъ, то, во-первыхъ управа безъ всякихъ изслѣдованій опредѣлила эти минимальныя платы, а во-вторыхъ, должно признать процентное отношеніе налога къ доходности весьма значительнымъ (1,1 проц. для мужчинъ и 1,66-проц. для женщинъ). Не надо забывать, что такой высокій процентъ обложенія дохода, получаемаго личнымъ трудомъ рабочаго человѣка, дума установила въ то самое время, когда пашла весьма обременительнымъ для собственниковъ недвижимыхъ имуществъ увеличеніе оцѣночнаго сбора на 0,2% съ оцѣночной суммы или на 2% съ чистаго дохода; повышеніе оцѣночнаго сбора на указанный процентъ увеличило бы доходъ города на сумму, которая съ избыткомъ могла бы покрыть нынѣ взимаемый больничный сборъ. Трудно даже дать себѣ отчетъ, чѣмъ могла руководствоваться дума въ такомъ различномъ отношеніи къ больничному и оцѣночному сбору. Или

домовладѣльческая дума полагала, что рабочему теперь легче живется, чѣмъ владѣльцамъ недвижимыхъ имуществъ, при все увеличивающейся дороговизнѣ жилья и пищевыхъ продуктовъ? Нельзя не указать еще на одну подробность въ майскомъ постановленіи думы. На этотъ разъ она забыла, случайно или нѣтъ, упомянуть въ своемъ ходатайствѣ, что при установленіи общаго больнично-санитарнаго сбора подлежитъ отмѣнѣ адресный сборъ.

Министерство внутреннихъ дѣлъ и теперь также не нашло возможнымъ удовлетворить это ходатайство думы, признавъ, что «увеличеніе больничнаго сбора только усилило бы отрицательныя стороны этого налога, указанныя ранѣе Государственнымъ Совѣтомъ, и что такое увеличеніе шло бы въ разрѣзъ съ послѣдними мѣрами правительства по отмѣнѣ паспортныхъ въ казну сборовъ и служило бы обремененію рабочаго населенія».

Если уже дума рѣшила оставлять существующій больничный налогъ, то слѣдовало-бы ей ходатайствовать, во всякомъ случаѣ, не объ увеличеніи этого налога, а только объ его распространеніи въ существующемъ размѣрѣ на всѣхъ жителей гор. Петербурга. Министерство внутреннихъ дѣлъ высказалось также и противъ принципа всеобщности.

По мнѣнію министерства, «распространеніе больничнаго сбора на лицъ, не входящихъ въ рабочій классъ, повлекло-бы за собою обложеніе на такой предметъ, которымъ они въ большинствѣ случаевъ не пользуются и не имѣютъ въ немъ надобности. Создаваемая, такимъ образомъ, несправедливость по отношенію къ лицамъ не рабочаго класса не могла бы имѣть мѣста только въ томъ случаѣ, если бы городское управленіе приняло на себя обязательство предоставлять во всякое время помянутымъ плательщикамъ больничнаго сбора соотвѣтствующее ихъ требованіямъ больничное пользованіе, но с.-пе-

тербургская дума такого обязательства не устанавливаетъ, а только предоставляетъ имъ право безплатнаго леченія въ городскихъ больницахъ». Мотивы эти, конечно, не убѣдительны. Нельзя, понятно, ставить требованіе тѣхъ или иныхъ удобствъ въ зависимости отъ желанія какого либо лица или привычекъ какого либо класса,—и думу побуждаетъ на лучшее устройство больницъ требованіе медицины и санитаріи, вмѣстѣ съ заботливостью о больномъ человѣкѣ. Къ тому же всякій житель города и нравственно обязанъ вносить свою лепту на помощь страждущаго человѣка, и юридически долженъ вносить такой сборъ, какъ видъ страхованія своего здоровья, ибо, если не будутъ лѣчиться больные, то не будетъ и никакихъ препятствій къ распространенію всяческихъ болѣзней, могущихъ овладѣть и людьми привилегированными [1]).

Адресный сборъ также падаетъ всею своею тяжестью на менѣе обезпеченное населеніе города Петербурга и является налогомъ то на личный трудъ, то на право передвиженія. Взимается сборъ этотъ съ лицъ, служащихъ по вольному найму или занимающихся ремесломъ и промысломъ. Налогъ этотъ оказывается и высокимъ, и неравномѣрнымъ. Эта неравномѣрность весьма слабо умаляется поразрядностью (5 разрядовъ—отъ 86 коп. для мужчинъ и отъ 29 коп. для жен-

---

[1]) Есть еще особый больничный доходъ въ видѣ платы за леченіе, которая достигаетъ небольшой суммы, около 50 тысячъ руб. въ годъ, при чемъ взиманіе этой платы сопряжено съ большими затрудненіями по очень простой причинѣ — несостоятельности лицъ, обращавшихся въ городскія больницы за леченіемъ. Недоимки по взиманію этой платы за леченіе быстро растутъ: съ 18 тыс. въ 1888 г. до 71 тыс. руб. въ 1897 г., т. е. въ четыре раза за десятилѣтіе. Безконечная переписка (о 2—3 р.) съ разными учрежденіями и обществами о взысканіи недоимокъ за леченіе продолжается 11—17 лѣтъ. Число такихъ недоимщиковъ въ среднемъ достигаетъ ежегодно 12 тыс. человѣкъ. Очевидно надо просто уничтожить эту плату за леченіе.

щинъ до 7 р. 15 к. и 4 р. 29 к.), при чемъ эта поразрядность установлена безъ всякаго отношенія къ величинѣ заработка и скорѣе можетъ быть названа профессіональною. Насколько налогъ этотъ соотвѣтствуетъ современнымъ требованіямъ, можно видѣть изъ того, что основанія адреснаго сбора установлены ни болѣе, ни менѣе, какъ въ 1838 году, т.-е. болѣе полстолѣтія тому назадъ. Не даромъ правительство и этотъ сборъ признало временнымъ, существующимъ по особому мѣстному положенію и подлежащимъ отмѣнѣ. Но судьба вопроса объ этой отмѣнѣ весьма сходна съ исторіею больничнаго сбора. Такъ, только въ 1882—83 году петербургская дума, учредивъ особую комиссію, дала ей основанія въ томъ смыслѣ, «чтобы адресный сборъ былъ сохраненъ съ видоизмѣненіями, въ силу которыхъ самостоятельные квартирохозяева будутъ платить поразрядный налогъ, соотвѣтственно платѣ за занимаемое ими жилье, а лица, только живущія въ квартирахъ, — личный поразрядный налогъ». Это—не твердый переходъ къ установленію, взамѣнъ адреснаго, пропорціонально-прогрессивнаго налога на квартиронанимателей. На такое ходатайство думы министерство финансовъ предложило «ввести однообразный налогъ со всѣхъ помѣщеній, опредѣливъ размѣръ сбора процентною нормою съ наемной цѣны квартиръ». Но столичная дума не рѣшилась перейти къ первому опыту коренного измѣненія налоговой городской системы.

Въ 1888 году петербургская дума уже ходатайствуетъ о полной отмѣнѣ адреснаго сбора, обусловливая эту отмѣну установленіемъ общаго больничнаго сбора въ увеличенномъ размѣрѣ. Министерство внутреннихъ дѣлъ, съ своей стороны, находило болѣе правильнымъ постепенное пониженіе адреснаго сбора (ежегодно на $^1/_5$). Организованная по городовому положенію 1892 года, дума за такое долгое по настоящій годъ время успѣла только предложить управѣ разсмотрѣть вопросъ о сбо-

рахъ по мѣстному положенію. Въ 1897 году управа представила свой докладъ, въ которомъ пришла къ такому заключенію: «при всей несомнѣнной справедливости предположеннаго думою общаго больничнаго сбора, нельзя не задуматься надъ вопросомъ о замѣнѣ имъ сборовъ (адресныхъ, прописочныхъ и др.), уже укрѣпившихся и возростающихъ ежегодно на *правильныхъ* началахъ», только упомянувъ при этомъ, что квартирный налогъ стоитъ на очереди, какъ новый источникъ обложенія [1]).

Новый фазисъ вопроса объ отмѣнѣ адреснаго и неразрывнаго съ нимъ прописочнаго сборовъ долженъ былъ наступить послѣ отмѣны паспортныхъ сборовъ въ казну. Соединенные департаменты Государственнаго Совѣта остановились на томъ, что «сборы въ городской доходъ за прописку видовъ на жительство являются крайне обременительными для рабочаго населенія, прибывающаго на заработки въ городъ, что проживающіе въ столицахъ рабочіе подвергаются платежу прописочнаго сбора при каждой перемѣнѣ мѣста жительства, по нѣсколько разъ въ годъ, и что городскіе сборы съ паспортовъ нерѣдко взимаются въ излишнемъ размѣрѣ». Основываясь на этомъ, Государственный Совѣтъ предоставилъ министру внутреннихъ дѣлъ пересмотрѣть правила объ этихъ сборахъ. Это и было предложено петербургской думѣ въ іюлѣ 1897 года, и дума для этой цѣли образовала подготовительную комиссію для разработки вопроса объ отмѣнѣ адреснаго и прописочнаго сборовъ и изысканія, вмѣсто нихъ, другихъ источниковъ. Комиссія эта должна обратить вниманіе на всѣ прежнія работы, а также на предложеніе ходатайствовать предъ правительствомъ о принятіи расходовъ, имѣющихъ общегосударственный характеръ, на счетъ казны.

---

[1]) Изв. П. д. $^{6}/_{87}$.

Адресный и прописочный сборъ, какъ налогъ на право передвиженія и какъ налогъ на личный трудъ, безъ всякаго отношенія къ доходу облагаемаго лица, долженъ быть безусловно замѣненъ. Городское населеніе всѣми способами уклоняется отъ платежа больничнаго, адреснаго и прописочнаго сбора, что вызываетъ весьма значительный расходъ по взиманію этихъ налоговъ (152,790 р.), составляющій 8 проц. дохода, тогда какъ на взиманіе оцѣночнаго сбора тратится теперь 0,4 проц. (7,950 р.). Если даже предположить, что городская оцѣнка будетъ производиться, вмѣсто одного раза въ 25 лѣтъ, черезъ каждыя пять лѣтъ, то и тогда процентъ расхода по взиманію оцѣночнаго сбора будетъ немного болѣе 1 проц. (трата на коренную оцѣнку выразилась въ 90,000 р.). Большой расходъ по взиманію больничнаго и адреснаго сборовъ происходитъ еще и отъ того, что въ видахъ успѣшности поступленій установлена награда полиціи въ 3 проц. съ доходовъ отъ этихъ сборовъ (до 55 тыс. руб. въ годъ). Передача государственнаго квартирнаго налога, достигающаго въ Петербургѣ до 900,000 р., вмѣстѣ съ увеличеніемъ на $^1/_{10}$ оцѣночнаго сбора, погасили бы эти налоги.

Промысловые и торговые сборы города Петербурга не достигаютъ 2 милліоновъ рублей, составляя около $^1/_8$ всего бюджета города.

Значеніе этихъ сборовъ для городской кассы могло бы стать равносильнымъ оцѣночному.

Сборы эти слагаются изъ слѣдующихъ крупнѣйшихъ статей. Установленные 15 проц. съ казенной цѣны промысловыхъ свидѣтельствъ первыхъ двухъ разрядовъ, (въ 500 и 150 р.), со свидѣтельствъ на промышленныя предпріятія 5 разрядовъ (въ 1500 р.—50 р.), и 10 проц. съ другихъ промысловыхъ свидѣтельствъ, съ прикащичьихъ свидѣтельствъ, съ билетовъ на торговыя и промышленныя заведенія. Всего эта

статья даетъ около 400 т. р. Сборъ этотъ, слѣдуя государственному, не имѣетъ характера ни пропорціональнаго, ни прогрессивнаго налога.

Указанные 15 и 10 проц. могутъ быть взимаемы отдѣльно земствомъ и городомъ. Петербургъ, составляя особую земскую единицу и неся опредѣленные земскіе расходы, въ правѣ взимать эти сборы въ двойномъ размѣрѣ. Министерство финансовъ циркулярно также разъяснило подвѣдомственнымъ учрежденіямъ правильность такого двойного взиманія.

Однако петербургская дума, какъ представительница богатыхъ промышленниковъ, отказалась отъ этого, не смотря на недостатокъ городскихъ средствъ и на существованіе налоговъ на рабочихъ.

Въ ряду промысловыхъ налоговъ играетъ большую роль сборъ съ заведеній трактирнаго промысла.

На 1900 годъ дума опредѣлила этотъ раскладочный сборъ 352 1/2 т. р.

Взамѣнъ прежняго сбора съ патентовъ на заводы и заведенія для выдѣлки и продажи питей казна дастъ возмѣщеніе въ суммѣ менѣе 400 тысячъ рублей, опредѣляемой по средней сложности поступленія этого сбора за пять лѣтъ до введенія казенной винной монополіи. Вообще введеніе ея уменьшило городскіе доходы, такъ какъ при казенномъ возмѣщеніи не принято во вниманіе постоянное ежегодное возростаніе этого дохода и такъ какъ и сборъ съ трактировъ нѣсколько упалъ.

Петербургская дума съ 1882 года пользуется еще особымъ промысловымъ сборомъ, введеннымъ вмѣсто прежняго тепловаго сбора. Это процентный сборъ съ наемной платы за помѣщенія торгово-промышленныхъ заведеній, взимаемой въ суммѣ менѣе 1/2 мил. р. Въ законѣ установленъ высшій размѣръ этого сбора—2 проц. съ наемной цѣны. До 1896 г. дума

взимала 1 1/2 проц., а съ этого года—1 3/4 проц. Предложенія о высшемъ размѣрѣ этого сбора неоднократно отклонялись думою. Конечно, наемная плата помѣщеній не можетъ служить точнымъ признакомъ доходности предпріятій, но все же процентный сборъ можетъ имѣть значеніе поправки къ другимъ промысловымъ сборамъ и, преимущественно, къ сборамъ съ промысловыхъ свидѣтельствъ. Но одинаковость процента, взимаемаго въ одномъ и томъ же размѣрѣ со всѣхъ торговопромышленныхъ помѣщеній, во всякомъ случаѣ лишаетъ и этотъ городской налогъ характера прогрессивнаго обложенія.

Довольно значительный еще доходъ петербургская дума получаетъ съ извознаго промысла до 100,000 р.; послѣ увеличенія сбора съ 4 р. съ лошади до 10 руб. для 2-хъ разрядовъ промышленниковъ,—этотъ сборъ возростетъ почти въ 2 1/2 раза.

Есть совершенно противозаконный сборъ. Это — съ возовъ, привозимыхъ на городскіе базары и рынки, съ разными овощами и т. п. Взимается этотъ сборъ подъ видомъ приведенія въ порядокъ и очистки площадей отъ мусора (въ размѣрѣ 5 к. съ воза). Но какъ его ни называть, все же это будетъ сборъ съ привозимыхъ изъ окрестностей города деревенскихъ и городскихъ продуктовъ; а такое обложеніе закономъ безусловно воспрещается.

16 янв. 1895 г. Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ Государственнаго Совѣта установленъ въ пользу казны, со всѣхъ привозимыхъ къ С.-Петербургскому порту и отправляемыхъ изъ него товаровъ, сборъ 1/4 коп. и 1/2 коп. съ пуда, причемъ 1/5 сбора вносится въ депозитъ С.-Петербургской городской управы; при этомъ, уплачиваемая въ доходъ города, сумма сбора можетъ быть употребляема городскимъ общественнымъ управленіемъ исключительно на улучшеніе ведущихъ къ порту путей и на другія надобности портового благоустройства.

Слѣдуетъ еще отмѣтить одинъ старинный сборъ, взимаемый

городомъ на половинныхъ началахъ съ Александро - Невскою лаврою. Это—2-хъ копеечный кулевой сборъ съ хлѣба и сѣмянъ, привозимыхъ на хлѣбную пристань. Городъ получаетъ въ годъ до 50 т. р. Этотъ архаическій, установленный въ 1846 г. сборъ, какъ налогъ на предметъ первой необходимости, при значительномъ вздорожаніи всѣхъ пищевыхъ продуктовъ, и вслѣдствіе безконечныхъ споровъ и злоупотребленій при взиманіи его,—долженъ подлежать скорѣйшей отмѣнѣ. Городская управа въ 1890 г. предлагала замѣнить этотъ сборъ налогомъ въ $^1/_4$ коп. съ пуда со всѣхъ грузовъ, привозимыхъ по желѣзнымъ дорогамъ и водою.

Несовершенства городскихъ налоговъ съ промысловъ, зависящія, однако, отъ системы государствен. налоговъ, очевидны.

Можно еще указать одинъ источникъ городской кассы, совершенно нетронутый и позабытый, вѣрнѣе сказать, игнорируемый городскими дѣятелями. Это—такъ называемое *спеціальное обложеніе*, довольно распространенное въ Западной Европѣ и давно уже практикуемое въ американскихъ городахъ.

Городскія общественныя учрежденія создаютъ различнаго рода улучшенія въ видѣ канализаціи, проведенія новыхъ улицъ, ихъ замощенія, сооруженія трамваевъ, устройства мостовъ и т. п. Эти, произведенныя городами, улучшенія увеличиваютъ цѣнность тѣхъ или другихъ владѣній. Въ нашихъ городахъ такою выгодою всецѣло пользуются владѣльцы земель и домовъ, города же только тратятъ огромныя суммы на указанныя улучшенія городской жизни. Между тѣмъ справедливость требовала бы участія въ этихъ расходахъ и тѣхъ, кто непосредственно пользуется плодами улучшеній. Въ Америкѣ города получаютъ значительныя суммы отъ такихъ владѣльцевъ, какъ бы въ видѣ возмѣщенія понесенныхъ городами расходовъ. У насъ же дѣло обстоитъ совершенно иначе. Припомню не окончившуюся еще исторію съ соединеніемъ пер-

вой и второй улицъ Песковъ и продолженіемъ Слоновой улицы въ Петербургѣ. Участокъ земли, необходимый для этой цѣли, принадлежалъ кредитному обществу. Городская петербургская дума только и нашла возможнымъ принять участіе въ аукціонной продажѣ всего земельнаго участка, вмѣстѣ съ домомъ, но дала меньшую, чѣмъ другіе, сумму. Владѣльцы этого двора сначала запрашивали 55,000 р., потомъ свыше 70,000 р. Между тѣмъ эти владѣльцы отъ проведенія новой улицы болѣе всѣхъ выигрываютъ: домъ дѣлается лицевымъ и притомъ на бойкомъ мѣстѣ. Равнымъ образомъ на много увеличится и цѣнность недвижимыхъ имуществъ тѣхъ сосѣднихъ владѣльцевъ, которые ходатайствовали о продолженіи Слоновой улицы. И, не смотря на это, петербургскіе гласные и не думали возбуждать, какъ слѣдовало бы, соотвѣтственнаго ходатайства объ измѣненіи закона о принудительномъ отчужденіи въ томъ смыслѣ, чтобы города, отчуждая земли и другія имущества для улучшенія городской жизни, имѣли бы право облагать спеціальнымъ налогомъ всѣхъ тѣхъ, цѣнность имуществъ которыхъ увеличится отъ проведенія городомъ новаго сообщенія или отъ какого либо сооруженія.

Въ этомъ отношеніи нѣкоторое движеніе можно усмотрѣть въ дѣятельности московской городской думы. Въ Москвѣ проектируется новая общая городская переоцѣнка. Организаціонная комиссія признала, по предложенію М. Н. Щепкина, «чтобы владѣнія, которыя пріобрѣтаютъ новыя удобства и выгоды, вслѣдствіе того, что городскимъ управленіемъ произведены затраты на улучшенія въ какомъ бы то ни было отношеніи мѣстностей, такъ или иначе связанныхъ съ этими владѣніями, уплачивали городу сборы, соотвѣтственно съ полученными ими новыми удобствами». Поэтому комиссія и предложила, чтобы по особымъ каждый разъ постановленіямъ городской думы производилась общая переоцѣнка всѣхъ владѣ-

ній, находящихся въ той или другой улицѣ или переулкѣ, вслѣдствіе произведенныхъ городомъ тѣхъ или иныхъ улучшеній данной мѣстности.

Въ заключеніе остановлюсь на необходимости въ особомъ, имѣющемъ спеціальное назначеніе, налогѣ.

Города озабочены пріисканіемъ новыхъ средствъ для удовлетворенія все растущей потребности въ призрѣніи бѣдныхъ, престарѣлыхъ и неимущихъ. Городская жизнь развивается, городъ растетъ, и вмѣстѣ съ этимъ увеличивается число лицъ, нуждающихся во временной, постоянной или періодической помощи. Добровольныя приношенія, весьма значительныя въ первое время дѣятельности городскихъ попечительствъ, тамъ, гдѣ они учреждены, какъ въ Москвѣ, становятся ничтожными, а то и совсѣмъ изсякаютъ. Въ западно-европейскихъ странахъ, какъ, напримѣръ, въ Англіи, уже давно отказались отъ надежды и отъ возможности организовать помощь бѣднымъ исключительно на счетъ добровольныхъ пожертвованій. Примѣръ нашихъ приходскихъ попечительствъ, въ большинствѣ случаевъ съ ничтожною благотворительною дѣятельностью, также побуждаетъ отказаться отъ укоренившагося у насъ взгляда, что помогать бѣднымъ есть добровольное право, а не обязанность всякаго имущаго. До учрежденія городскихъ попечительствъ еще можно было ссылаться на то, что собираемые факультативно или принудительно сборы въ пользу бѣдныхъ могутъ не пойти на нужды неимущаго класса городского населенія. Теперь же тамъ, гдѣ организованы городскія участковыя попечительства, такой мысли нѣтъ мѣста. Эти учрежденія знаютъ, гдѣ и какъ надо помочь и куда направить свою дѣятельность.

Какъ извѣстно, вопросъ о налогѣ въ пользу бѣдныхъ въ Москвѣ былъ возбужденъ В. И. Герье. Комиссіи при попечительствѣ выработали проекты особаго сбора съ хозяевъ ре-

мещенныхъ мастерскихъ, съ хозяевъ приказчиковъ и съ хозяевъ прислуги; затѣмъ—дополнительнаго сбора съ торговыхъ и промышленныхъ заведеній и, наконецъ, набавочнаго — къ государственному квартирному налогу. Общая сумма сбора исчислялась различно, постепенно умаляясь, и съ 1 милліона дошла до 525 тыс. руб. — уже только съ хозяевъ прислуги, работодателей и квартирохозяевъ. Послѣдняя сумма была принята и собраніемъ попечителей.

Это предложеніе, внесенное въ московскую думу и переданное на обсужденіе комиссій о пользахъ и нуждахъ общественныхъ и финансовой, потерпѣло коренное измѣненіе. Размѣръ обязательнаго для городского управленія расхода на общественное призрѣніе былъ опредѣленъ въ суммѣ 145,000 руб.; а такъ какъ городъ Москва теперь отпускаетъ на нужды попечительствъ 50 тыс. руб., то недостающую сумму въ 100 тыс. руб. этими комиссіями проектируется покрыть посредствомъ набавки въ 20 проц. къ суммѣ квартирнаго налога, взимаемаго въ Москвѣ. Такъ постепенно широко поставленный вопросъ о введеніи налога въ пользу бѣдныхъ низвелся къ сравнительно ничтожной мѣрѣ.

ГЛАВА III.

Муниципализація.

Концессіонный способъ городского хозяйства.—Конки.—Освѣщеніе.—Водопроводъ.—Скотобойни.—Телефонъ.—Земельное хозяйство.

Городское хозяйство — одна изъ важнѣйшихъ сторонъ городского самоуправленія. Въ охранѣ городскихъ имуществъ, въ правильной постановкѣ эксплоатаціи этихъ имуществъ и

городскихъ предпріятій, въ заботѣ о ихъ доходности и въ приноровленіи ихъ къ потребностямъ горожанъ и выражается преимущественно хозяйство городскихъ учрежденій.

Петербургскія предпріятія и имущества приносятъ въ общей сложности до 5 мил. руб., т. е. около одной трети всѣхъ доходовъ городской кассы.

Въ первое время по введеніи городской реформы 1870 г., петербургская дума, какъ и вообще всѣ наши городскія думы, предпочитала концессіонный способъ въ веденіи различныхъ городскихъ предпріятій, предоставляя весьма большія выгоды акціонернымъ обществамъ, компаніямъ и частнымъ предпринимателямъ, мало контролируя ихъ и недостаточно защищая интересы городской кассы и обывательскія нужды. Такое явленіе происходило отъ многихъ условій тогдашней городской жизни. Тутъ имѣло значеніе и несовершенство установленной городовымъ положеніемъ 1870 года избирательной системы, передавшей руководительство городской дѣятельностью представителямъ богатой торгово-промышленной группы городского населенія. Теперь преимущественно этимъ и можно объяснить незначительные шаги въ дѣятельности нашихъ городовъ въ сторону муниципализаціи городскихъ предпріятій.

Городъ, какъ коллективная единица, по мнѣнію правомочныхъ горожанъ, не долженъ вести самостоятельнаго хозяйства. При этомъ большею частью ссылаются на опасность риска, на возможность убыточности. Ссылка на опасеніе риска для городской кассы при веденіи дѣла хозяйственнымъ способомъ, кажется, только прикрываетъ, укоренившійся въ нравахъ думцевъ, взглядъ на городское хозяйство, какъ на средство частнаго обогащенія. Забота о нуждахъ всего городского населенія здѣсь на заднемъ планѣ.

Лучше предоставить все частнымъ предпринимателямъ и компаніямъ акціонерныхъ обществъ, которыя находятся къ

тому же зачастую въ рукахъ тѣхъ же хозяевъ—вершителей судебъ города. Отсюда понятно такое явленіе, когда петербургская дума (въ 1896 г.) не только обсуждаетъ, но даже и рѣшаетъ въ положительномъ смыслѣ вопросъ о предоставленіи своему же гласному концессіи на устройство электрическаго освѣщенія частныхъ домовъ и улицъ. Отсюда ясно, почему столичная дума такое грандіозное сооруженіе, какъ новый постоянный мостъ черезъ Неву, устраиваетъ не хозяйственнымъ способомъ и даже не сдачей подрядовъ на отдѣльныя сооруженія, а отдала послѣ долгой, вызвавшей судебный процессъ, борьбы фирмѣ Батиньоль, тогда какъ «сдача оптомъ капитальныхъ и цѣнныхъ работъ признается теперь неудобною и вредною, почему правительство вводитъ во всѣ утвержденные за послѣднее время уставы желѣзнодорожныхъ обществъ статьи, безусловно воспрещающія заключать оптовые контракты на цѣлое предпріятіе» [1]).

Но, правда, въ указанномъ предпочтеніи концессіоннаго порядка играли роль также необходимость осмотрѣться въ новомъ городскомъ дѣлѣ, въ дарованныхъ только что правахъ самоуправленія, затѣмъ трудность найти потребный для самостоятельнаго веденія дѣлъ капиталъ, господство въ то время въ руководящихъ сферахъ стремленія оказывать поддержку частной предпріимчивости въ видѣ разнообразныхъ акціонерныхъ обществъ, и, наконецъ, вообще недостаточно развитая городская жизнь.

Для населенія же существенно важна именно городская эксплоатація, а не частно-предпринимательская, которая уже по самой своей задачѣ заботится болѣе, если не исключительно, о выгодахъ предпринимателей, а вовсе не о нуждахъ и интересахъ населенія. Но въ переходѣ къ городской эксплоа-

[1]) Для устройства дамбы у Троицкаго моста дума также избрала подрядный способъ, но по родамъ работъ.

атаціи всѣхъ предпріятій также важно и то обстоятельство, что съ такимъ переходомъ соединяется увеличеніе городскихъ доходовъ и уничтоженіе частной монополіи, всегда вредной, препятствующей городу предоставить населенію тѣ или иныя услуги, тотъ или другой продуктъ по наименьшей цѣнѣ. При этомъ въ будущемъ возможно ожидать значительныхъ послѣдствій этого и для урегулированія труда.

Поэтому, одною изъ важнѣйшихъ задачъ, поставленныхъ современною жизнью городскимъ думамъ, должно признать муниципализацію разныхъ отраслей городского хозяйства, заключающуюся: во первыхъ, въ переходѣ къ хозяйственному веденію городскихъ предпріятій, вмѣсто господствующей передачи ихъ въ частныя руки на концессіонномъ, подрядномъ или арендномъ правѣ, и во вторыхъ, въ установленіи исключительнаго права города на удовлетвореніе той или иной потребности городского населенія.

Петербургская дума довольно медленно идетъ по указаннымъ двумъ путямъ, и дѣятельность ея въ этомъ смыслѣ незначительна. Новая идея весьма трудно проникала въ умы гласныхъ, но должно сказать, что направленіе въ сторону муниципализаціи мало по малу завоевываетъ симпатіи гласныхъ.

До самого послѣдняго времени исключительнымъ способомъ эксплоатаціи конокъ въ Петербургѣ былъ концессіонный. Устройство и эксплоатація конокъ отдавались на весьма долгіе сроки частнымъ предпринимательскимъ обществамъ.

Только въ 1895 году петербургская дума постановила произвести досрочный выкупъ предпріятія акціонернаго общества конно-желѣзныхъ дорогъ, не рѣшивъ принципіальнаго вопроса, какимъ способомъ эксплоатировать это предпріятіе [1]).

---

[1]) Изв. Пет. д. 1898 г. № 6. Общество не признало право города на досрочный выкупъ; возникло судебное дѣло. Сенатъ кассировалъ рѣшеніе судебной палаты, отказавшей городу въ правѣ выкупа.

Комиссія, которая должна была разсмотрѣть этотъ вопросъ, признала въ 1897 г., что городское общественное управленіе, по самой сущности своего, опредѣленнаго закономъ, назначенія, всего менѣе предназначено къ самостоятельному веденію коммерческихъ предпріятій, и что при хозяйственной эксплоатаціи ведущіе хозяйство являются сами же и контролирующими его, при передачѣ же предпріятія въ руки посторонняго контрагента возможно имѣть надежный контроль за ходомъ дѣла, путемъ взысканія штрафовъ и неустоекъ, принудить контрагента къ точному исполненію, принятыхъ на себя, обязательствъ; при чемъ, по мнѣнію одного изъ членовъ комиссіи, теоретически городъ, при хозяйственной эксплоатаціи, получитъ больше выгодъ, а практически—будетъ получать прибыли меньше, чѣмъ частныя предпріятія.

Тогдашняя городская управа первоначально не согласилась съ приведеннымъ мнѣніемъ комиссіи о выгодности частной эксплоатаціи, полагая, что предпріятіе конно-желѣзныхъ дорогъ, хотя и имѣетъ коммерческій характеръ, но принадлежитъ къ области городского благоустройства, составляетъ предметъ вѣдѣнія городскихъ учрежденій и потому подчинено существующему надъ общественными дѣлами контролю. Такое мнѣніе городской управы не было твердымъ. Она высказалась за городскую эксплоатацію только, какъ за опытъ, послѣ котораго дума можетъ быть болѣе освѣдомлена въ преимуществахъ городской или частной эксплоатаціи путей. Но и отъ такого ограничительнаго заключенія управа скоро отказалась, избравъ средній путь—состязанія между предпринимателями для выясненія выгодности того или другого способа эксплоатаціи, при чемъ должны быть выработаны опредѣленныя условія и основанія [1]).

---

[1]) Изв. Пет. д. 1898. № 6.

Къ этому времени приходилъ срокъ окончанія концессіи перваго товарищества конокъ. Другая подготовительная комиссія подъ предсѣдательствомъ Е. И. Кедрина высказалась за эксплоатацію этихъ конокъ хозяйственнымъ способомъ, при этомъ комиссія говорила, что «городу нужно рѣшиться разъ навсегда стать на твердую почву хозяйственныхъ операцій» [1]).

Дума въ іюнѣ 1898 г. избрала хозяйственный способъ эксплоатаціи, назначивъ затѣмъ исполнительную коночную комиссію.

Такимъ рѣшеніемъ, однако, вопросъ о направленіи дѣятельности думы по завѣдыванію и устройству путей сообщенія не исчерпывался.

Необходимо было отвѣтить на возбужденное акціонернымъ обществомъ предложеніе окончить судебное дѣло миролюбивымъ соглашеніемъ, на основаніи новаго договора съ городомъ.

Комиссія 1897 г. была за такое соглашеніе; комиссія же состава думы 1898 г. противъ. «Какія бы выгодныя условія, говорила она, ни предлагалъ предприниматель, хозяйственное веденіе дѣла самимъ городомъ было бы безусловно выгоднѣе для городской кассы; кромѣ того, предприниматель имѣетъ въ виду тѣ или другія матеріальныя выгоды, городское же хозяйство должно имѣть конечную цѣль—удовлетворить наибольшему числу потребностей населенія при наименьшихъ жертвахъ» [2]).

Дума рѣшила не разсматривать этого предложенія общества до рѣшенія судебнаго дѣла Сенатомъ. Затѣмъ предстояло разрѣшить вопросъ о переустройствѣ городскихъ конокъ, бывшихъ перваго товарищества, на электрическую тягу, и будущей ихъ эксплоатаціи. Насколько взгляды городскихъ дѣятелей колеблются въ такомъ важномъ принципіальномъ

[1]) Изв. Пет. д. 1898 г. № 11.
[2]) Изв. Пет. д. 1899. № 5.

вопросѣ, какъ выборъ способа хозяйства, видно изъ того, что та же комиссія, которая такъ категорически высказалась за хозяйственную эксплоатацію, теперь пришла къ убѣжденію, что переустройство городскихъ конокъ слѣдуетъ вести подрядным способомъ, предоставивъ и самую эксплоатацію подрядчику на срокъ 5—15 лѣтъ.

Дума, въ засѣданіи 9 іюня 1899 г., постановила «уполномочить управу сдѣлать черезъ публикацію въ газетахъ вызовъ электротехническихъ фирмъ, желающихъ взять на себя подрядъ оборудованія и эксплоатаціи электрической тяги на трехъ городскихъ линіяхъ, на срокъ не далѣе 5 лѣтъ и съ правомъ города нарушить контрактъ по эксплоатаціи и раньше 5 лѣтъ». [1]).

Городская управа, пополненная предсѣдателями исполнительной и подготовительной конечныхъ комиссій, должна была выработать кондиціи подряда. Эти кондиціи конкурса какъ на переустройство линій, такъ и на доставку тока для питанія городскихъ желѣзныхъ дорогъ, были утверждены думою, въ засѣданіи 5 іюля 1900 г. [2]).

Такимъ образомъ до настоящаго времени петербургская дума не высказалась опредѣленно о будущей эксплоатаціи конокъ, и если отказалась отъ концессіи, то остановилась на среднемъ пути—на подрядной системѣ, правда съ весьма незначительною продолжительностью срока подряда.

Въ дѣлѣ устройства трамвая примѣры провинціальныхъ городовъ различны. Кіевъ предоставилъ частному предпринимателю концессію, причемъ за первыя пять лѣтъ предприниматель ничего не вносилъ въ городскую кассу, и кіев-

---

[1]) Изв. П. д. 1899. №№ 17 и 24.

[2]) Из. Пет. д. 1900. №№ 18 и 26. Кондиціи выработывались при участіи инженернаго совѣта мин. пут. сооб. и спеціалистовъ - электротехниковъ.

ская дума отвѣтила столичной управѣ, что концессіонный способъ избранъ ею за недостаткомъ средствъ. Одесса тоже устроила электрическую дорогу тѣмъ же концессіонным способомъ. Но Рига рѣшила строить всѣ сооруженія, стоимостью въ 1.600 т. руб., сама. Московская дума высказалась категорически за выкупъ конокъ и за введеніе электрической тяги хозяйственнымъ способомъ [1]).

Другой вопросъ, возникающій при разсмотрѣніи хозяйства города въ коночномъ дѣлѣ, касается того, насколько петербургская дума при сдачѣ концессій или подряда соблюдала выгоды городской кассы. Это—практическая сторона принципіальнаго вопроса о способѣ эксплоатаціи.

Въ дѣятельности петербургской думы любопытнѣе всего отношеніе ея къ товариществу, эксплоатировавшему конножелѣзные пути по Невскому, Садовой и Конногвардейскому, черезъ Николаевскій мостъ. Товарищество это впервые было учреждено въ 1862 году, значитъ до городового положенія 1870 года. Но это обстоятельство не снимаетъ совершенно съ думы отвѣтственности за послѣдующее время, такъ какъ по этому положенію правительство делегировало думѣ свои права по отношенію къ товариществу. Между тѣмъ дума допустила переходъ этого предпріятія отъ первыхъ учредителей сначала къ банкирамъ въ Парижѣ и Лондонѣ, а съ 1876 г. къ товариществу Дюпонъ и Риттеръ, не сдѣлавъ никакихъ измѣненій въ контрактѣ въ пользу города и даже не взявъ въ доходъ города залогъ въ 12 тысячъ рублей, хотя предприниматели не устроили сообщенія въ разрѣшенныхъ имъ всѣхъ направленіяхъ и тѣмъ самымъ не выполнили своихъ обязательствъ. Наконецъ, только въ 1884 г. дума вспомнила о своихъ правахъ, и по новому договору 1885 г. уступила

[1]) Изв. Моск. гор. д. апр. вып. 1, 1900 г. стр. 66.

тому же товариществу право эксплоатаціи конокъ до 31 августа 1898 г.,—срока окончанія концессіи, данной первымъ учредителямъ. Вотъ условія этого договора. Вмѣсто установленной уставомъ 1862 г. платы съ пассажира въ 10 к., взимается 5 к. внутри вагона и 3 к. на имперіалѣ; вмѣсто ежегоднаго взноса въ городскую кассу по 10 р. съ лошади, учредители уплачиваютъ городу 4 проц. съ валового сбора, кромѣ общаго городского сбора съ лошадей, всего отъ 19 тыс. руб. въ 1885 г. до 26 тыс. по смѣтѣ 1898 г. За это увеличеніе взноса въ городскую кассу, за уменьшеніе платы за провозъ, безъ увеличенія концессіоннаго срока, городъ отказался отъ своего права досрочнаго выкупа.

Между тѣмъ по контракту, дѣйствовавшему до 1885 года, дума могла взять въ свое хозяйственное вѣдѣніе конечные пути перваго товарищества за 166 тысячъ рублей, пріобрѣсти вагоны и устроить тогда же свой паркъ съ лошадьми, или, не заключая 13 лѣтъ тому назадъ контракта, дума могла выкупить все предпріятіе товарищества ежегодною уплатою съ 1885 по 1898 годъ въ суммѣ чистаго дохода за 1884 годъ, приблизительно около 150 т. руб. Городъ могъ покрыть выкупную сумму и получилъ бы впродолженіе двѣнадцатилѣтняго срока концессіи болѣе двухъ милліоновъ, а ежегодно,—вмѣсто ничтожнаго взноса отъ товарищества въ 20—26 тыс. руб., имѣлъ бы значительно большій доходъ, такъ какъ чистый доходъ товарищества, вмѣстѣ съ платою въ пользу города, достигалъ въ 1894 г. 250 тыс. руб., а въ 1896 г.—300 тыс. р. Теперь по смѣтѣ 1900 г. валового дохода отъ городскихъ конокъ ожидается 680,600 р., а расходъ опредѣляется въ 323,170 р., свободный остатокъ выразится въ 357 т. р. Это, конечно, неизмѣримо болѣе, чѣмъ городъ получалъ въ прежніе годы при эксплоатаціи этихъ конокъ первымъ товариществомъ.

Конки, принадлежавшія первому товариществу, а теперь перешедшія въ собственность города, составляютъ весьма небольшую часть городскихъ конножелѣзныхъ путей, большинство которыхъ принадлежитъ второму акціонерному обществу, учрежденному въ 1876 г. и получившему конки отъ концессіонеровъ 1874 года. Общество уплачиваетъ городу 4% валового дохода, что въ 1899 г. составляло 115,000, а по смѣтѣ 1900 г.—149.000 р.

Досрочный выкупъ этихъ конокъ долженъ быть произведенъ на такихъ условіяхъ. Городъ уплачиваетъ обществу съ 1896 года до окончанія концессіоннаго срока въ 1914 году ежегодно 116,811 р. по акціямъ и 363,500 р. по облигаціямъ, въ теченіе же 19 лѣтъ по первымъ—2 мил. 220 т. руб. и по вторымъ — 6 мил. 907 т. руб., а всего 9 милліоновъ 127 тыс. р. Стоимость же сооруженія, подвижного состава и лошадей предпріятія опредѣляется въ 7 милліоновъ. Такимъ образомъ, если выкупъ произойдетъ на такихъ условіяхъ, то городъ уплатитъ предпринимателю на 2 мил. болѣе, сравнительно съ тѣмъ, что городъ потратилъ бы, если бы взялся за сооруженіе на свои средства. Такого излишка совершенно было бы достаточно на упорядоченіе эксплоатаціи и на улучшеніе путей. Во всякомъ случаѣ, если бы городъ, построивъ на свои средства эти пути, самъ бы и эксплоатировалъ ихъ хозяйственнымъ способомъ, то получалъ бы, вмѣсто общества, за 1894—1896 г., въ среднемъ, чистаго дохода—454,000 рублей [1]).

Въ 1896 г., въ Петербургѣ болѣе ста верстъ конножелѣзныхъ дорогъ эксплоатировалось не городомъ, а частными обществами. Валовой сборъ за провозъ пассажировъ достигалъ въ 1896 году около 3 милл. 223 тыс. рублей. За вы-

[1]) Изв. Пет. д. 1898. № 1.

четомъ всякихъ расходовъ въ 2.373,000 р., эти общества получили чистаго дохода 850 тыс. руб. Въ городскую же кассу предприниматели вносили ежегодно четыре процента съ валового сбора, всего по смѣтѣ этого года около 130 тысячъ рублей. Такимъ образомъ, городъ почти изъ милліоннаго дохода получалъ только 15 проц., а частныя общества—остальныя 85 проц.

Это говоритъ скорѣе о не соблюденіи выгодъ городской кассы.

Третій вопросъ въ эксплоатаціи конокъ, не менѣе важный, состоитъ въ томъ, удовлетворяетъ ли состояніе конокъ, эксплоатируемыхъ какъ самимъ городомъ, такъ и концессіонерами, обывательскимъ нуждамъ.

Дѣятельность столичной думы въ отношеніи благоустройства путей сообщенія заставляетъ желать весьма многаго. Есть улицы и притомъ такія, которыя справедливо могутъ быть названы главными артеріями городского движенія, совершенно лишенныя коночнаго сообщенія. Прямое безпересадочное сообщеніе на большихъ разстояніяхъ весьма ограничено. Окраины города, гдѣ скучивается рабочее населеніе столицы, почти не связаны, кромѣ Шлиссельбургскаго тракта, съ центральными частями. Пересадочное сообщеніе съ однихъ линій на другія безъ увеличенія платы почти совершенно отсутствуетъ, а съ двойною платою, если и существуетъ, то въ весьма недостаточномъ числѣ направленій. Круговой дороги не имѣется. Далѣе, благоустройство городскихъ дорогъ въ достаточной степени характеризуется частымъ переполненіемъ пассажирами конокъ, происходящимъ вслѣдствіе рѣдкаго и очень медленнаго (5—6 верстъ въ часъ) движенія вагоновъ. По линіямъ петербургскихъ дорогъ тянутся вагоны съ такими имперіалами, взлѣзть на которые особенно зимою или въ гололедицу не только трудно, но и опасно. Не даромъ дума не

разрѣшила женщинамъ взбираться на не благоустроенные имперіалы. За всѣ эти удобства взимается довольно значительная плата, и городская дума, вмѣсто пониженія этой платы, допустила на путяхъ, принадлежащихъ 2-му акц. обществу к. ж. д. повышеніе ея (съ 3 коп. до 4 коп. на имперіалѣ, и съ 5 до 6 внутри вагона). Повышеніе это было сдѣлано тогда, когда второе общество жаловалось на свои дефициты. Дума, стоявшая тогда, по выраженію тогдашняго городского головы, передъ печальною альтернативою разрѣшенія надбавки или прекращенія дѣйствій акціонернаго общества и пріостановки движенія, какъ-то забыла о справедливости пониженія платы въ годы большихъ прибылей общества, хотя по конкамъ второго общества болѣе часто, чѣмъ на конкахъ перваго товарищества, гдѣ болѣе низкія провозныя платы, совершаетъ свои поѣздки малосостоятельное и рабочее населеніе Петербурга. По возбужденному вопросу о предоставленіи учащимся въ городскихъ школахъ права безплатнаго проѣзда по конкамъ, дума предоставила комиссіямъ по народному образованію и по завѣдыванію конно-желѣзными путями установить въ видѣ опыта на 1 годъ временныя правила такого пользованія, но въ проектѣ этихъ правилъ не проводился принципъ общаго права всѣхъ дѣтей, а только для неимущихъ съ согласія попечителя школъ [1]). Но всѣ указанныя неустройства въ дѣлѣ эксплоатаціи путей сообщенія увѣнчиваются первобытною конною тягою. Какъ извѣстно, паровая тяга существуетъ только на двухъ линіяхъ. Электрической же тяги пока вовсе нѣтъ. Столица въ этомъ отношеніи отстала отъ провинціальныхъ городовъ [2]). Заграницей электрическіе

[1]) Изв. Пет. д. 1900. №№ 23 и 34.

[2]) Дума, въ засѣданіи 4 окт. 1900 г., приняла къ свѣдѣнію и руководству, выработанный подготовительною комиссіею, планъ общей сѣти электрич. ж. д.: центральныхъ, радіальныхъ, сквозныхъ и круговой линіи. Изв. Пет. д. 1899 г. № 17 и 1900 г. №№ 16 и 36.

трамваи сдѣлались уже обыкновеннымъ средствомъ сообщенія. Въ Америкѣ болѣе 500 электрическихъ дорогъ.

Еще больше даетъ городъ мѣста концессіи въ дѣлѣ освѣщенія. Расходъ на уличное освѣщеніе города Петербурга достигалъ, по смѣтѣ 1898 г., болѣе 1/2 милл. рублей. Изъ этой суммы на газовое освѣщеніе шло до 323 тыс. рублей или 63% всей траты, на керосиновое—130 тыс. руб. или 25% и на электрическое болѣе 60 тыс. руб. или 12%.

На 1900 годъ это соотношеніе нѣсколько измѣнилось въ сторону электрическаго освѣщенія: четыремъ контрагентамъ—концессіонерамъ по этому освѣщенію дума уплачиваетъ 111,000 рублей, на газовое освѣщеніе тратится до 382,000 р. и на керосиновое—108,000 р. Только керосиновое освѣщеніе, съ 1898 года, да ремонтъ и уходъ за газовыми фонарями, совершается хозяйственнымъ способомъ, электрическое же и газовое освѣщеніе эксплоатируется на концессіонныхъ началахъ, и около 2/3 траты на уличное освѣщеніе дума производитъ черезъ посредство нѣсколькихъ обществъ. Освѣщеніе Невскаго, Б. Морской и нѣкоторыхъ другихъ, въ ближайшемъ будущемъ, думою предположено производить подрядною системою съ пятилѣтнимъ срокомъ, въ связи съ введеніемъ электрической тяги на городскихъ линіяхъ.

Но вопросъ объ освѣщеніи имѣетъ еще и другую сторону. Это—предоставленіе электрической энергіи и газа въ пользованіе частныхъ лицъ для освѣщенія домовъ и для промышленныхъ цѣлей. Кто долженъ и можетъ производить отпускъ электричества для такого освѣщенія и для техническихъ цѣлей—городъ или частныя лица и учрежденія? 1897 и 1898 годы должны быть отмѣчены долгою и острою борьбою между двумя направленіями. Одни стояли за то, чтобы городъ озаботился устройствомъ своихъ электрическихъ станцій съ большою электрическою энергіею; другіе указывали, что это дѣло

рискованное, что это надо предоставить свободной конкурренціи частныхъ учрежденій, преслѣдующихъ чисто коммерческія цѣли. Наконецъ, былъ предложенъ и средній путь: поручить устройство такихъ станцій и всѣхъ необходимыхъ приспособленій какой-нибудь фирмѣ на средства города и отдать эксплоатацію этихъ сооруженій той же фирмѣ въ арендное содержаніе на весьма короткій, примѣрно семилѣтній, срокъ, съ достаточною платою въ пользу городской кассы. Но петербургская дума избрала старый путь концессій, не смотря на указанія печати, которая, по большей части стояла за устройство и эксплоатацію электрической энергіи самимъ городомъ, несмотря на то, что и въ широкихъ кругахъ городского общества, не причастнаго къ городскому самоуправленію, укрѣпился такой же взглядъ, несмотря на то, что за собственное городское, въ этомъ смыслѣ, хозяйство стояла и часть гласныхъ.

Петербургская дума, не внимая общественному мнѣнію о желательности городской эксплоатаціи электрической энергіи, предоставила эту эксплоатацію частнымъ компаніямъ («Геліосъ» и «Гуэ и Шмацеръ») по нормальному договору, выработанному послѣ состязанія между ними. Стоитъ остановиться на этомъ нормальномъ договорѣ.

Каждому обществу предоставляется право прокладывать по всѣмъ улицамъ и площадямъ подземные проводы-кабели для производства электрическаго освѣщенія и отпуска электрической энергіи для техническихъ и другихъ цѣлей, при чемъ городъ оставляетъ за собою право какъ самому устраивать по тѣмъ же улицамъ свои кабели, такъ и разрѣшать такую прокладку и другимъ обществамъ. Такою условностью дума предполагаетъ избѣжать монополіи частнаго предпріятія. Но, конечно, предприниматели могутъ быть спокойны за монопольный характеръ ихъ сооруженія. Вѣдь все устройство для

эксплоатаціи электрической энергіи обходится весьма дорого, и поэтому едва ли другіе предприниматели рискнутъ на устройство проводовъ тамъ, гдѣ уже таковые имѣются. Да и къ чему понижать прибыли свои и чужія? Гораздо удобнѣе войти двумъ-тремъ фирмамъ въ соглашеніе и полюбовно раздѣлить обладаніе столицею въ дѣлѣ снабженія электричествомъ. Или же еще лучше впослѣдствіи соединиться нѣсколькимъ фирмамъ въ одну, тѣмъ болѣе, что предприниматели по нормальному договору въ правѣ образовать акціонерное общество для эксплоатаціи предпіятія.

Далѣе, согласно нормальному договору, предприниматели обязаны устроить на собственной землѣ центральныя станціи и всѣ сооруженія, необходимыя для снабженія города электричествомъ не менѣе 4 тысячъ килоуаттъ, съ обязательствомъ доставленія электрической энергіи всякому, заявившему требованіе въ незарѣчныхъ частяхъ города, до Обводнаго канала. При этомъ, въ огражденіе излишнихъ требованій со стороны предпринимателя, дума установила максимальныя платы за доставленіе электрической силы (для освѣщенія—отъ 21 к. до 35 к. за килоуаттъ-часъ и для передачи силы и другихъ техническихъ цѣлей—18 к.), со скидкою отъ 5 до 26 проц. въ зависимости отъ средняго числа часовъ горѣнія лампы или средняго количества расходуемой электрической энергіи. Но эта плата 18 к. за килоуаттъ считается высокой: напримѣръ, фирма «Сименсъ и Гальске» находила для настоящаго времени достаточнымъ 15 к. При этомъ надо имѣть въ виду, что нормальный договоръ устанавливается на сорокъ лѣтъ. Значитъ, въ теченіе такого долгаго срока потребители могутъ быть увѣрены въ незыблемости установленной платы и должны отказаться отъ надежды на пониженіе этихъ платъ. Предоставленіе предпринимателямъ права понижать максимальныя платы по взаимному соглашенію съ потребителемъ или обязательство

предпринимателей понизить эти платы въ случаѣ, если чистая прибыль превыситъ 8 проц. въ годъ на затраченный капиталъ, мало даютъ надежды на дѣйствительное пониженіе установленныхъ максимальныхъ платъ, тѣмъ болѣе, что городъ вмѣсто такого пониженія можетъ требовать отъ предпринимателя увеличенія взносовъ въ городскую кассу.

Затѣмъ, за право эксплоатаціи электрической энергіи предприниматели уплачиваютъ въ пользу города 8 проц. въ годъ съ валового дохода за электрическую энергію, отпущенную для освѣщенія, и 4 проц. для техническихъ цѣлей, съ гарантіею минимальнаго ежегоднаго взноса въ городскую кассу всего только 10 тыс. рублей [1]). Кромѣ того, предприниматели обязательно производятъ электрическое освѣщеніе улицъ въ опредѣленной мѣстности за извѣстную плату, а также городскихъ зданій также за плату, нѣсколько пониженную сравнительно съ платою за освѣщеніе по требованію частныхъ лицъ. Далѣе, по истеченіи контрактнаго срока всѣ сооруженія поступаютъ въ собственность города безвозмездно. Срочность договора и безвозмездность передачи всѣхъ сооруженій еще разъ говоритъ за монопольный характеръ предпріятія, что, однако, отрицалось представителями города. Не безъинтересны тѣ соображенія, которыя приводились въ доказательство того, что срочность контракта вовсе не устанавливаетъ монопольности. «Долгосрочность договоровъ, — говорится въ запискѣ и. д. городского головы, поданной въ министерство внутреннихъ дѣлъ,— не обезпеченная монополіею, не имѣетъ существеннаго значенія ни для города, ни для интересовъ обывателей, а лишь для предпринимателя, который, затрачивая на устройство предпріятія многомилліонный капиталъ, разсчитываетъ на возмож-

[1]) По смѣтѣ 1900 г. городской налогъ за право эксплоатаціи электрическаго освѣщенія частныхъ помѣщеній предположенъ въ 55 тыс. руб.

ность аммортизировать въ теченіе срока затраченный капиталъ, будучи при этомъ *обезпеченъ*, что въ теченіе этого срока городское управленіе не предъявитъ къ нему требованія объ уборкѣ съ городскихъ улицъ его сооруженій» [1]).

Не приходитъ ли самъ авторъ записки, невольно, въ концѣ заключенія, къ признанію монопольности въ этомъ предпріятіи! Но что этотъ характеръ сильно присущъ нормальному договору, видно также и изъ права города досрочнаго выкупа предпріятія. Если добавочное условіе въ договорѣ о правѣ города перейти во всякое время къ освѣщенію улицъ хозяйственнымъ способомъ, причемъ кабели, фонари, столбы и т. п. имъ выкупаются по матеріальной стоимости или убираются предпринимателемъ, уничтожаетъ въ принципѣ концессіонный и монопольный характеръ по отношенію къ уличному городскому освѣщенію, то, устанавливаемое ст. 43 контракта, право выкупа городомъ черезъ 20 или 30 лѣтъ всего предпріятія съ производствомъ городомъ уплаты предпринимателямъ ежегодно до истеченія срока договора среднюю, за послѣднія пять лѣтъ, чистую прибыль, — совершенно отождествляетъ названное предпріятіе съ монопольною концесіею. Уплата чистой прибыли за остающіяся до срока 20 лѣтъ равносильна выкупу по капитализаціи такой прибыли изъ 5 проц., что представляется крайне преувеличеннымъ, такъ какъ, конечно, чистый доходъ отъ обществъ электрическаго освѣщенія и энергіи выше пяти процентовъ, почему и капитализація справедливо должна производиться изъ дѣйствительнаго процента, примѣрно 10, что и произойдетъ, если городъ выкупитъ предпріятіе за десять лѣтъ до окончанія срока. Такимъ образомъ, по договору выкупная операція обставлена въ интересахъ не города, а предпринимателей. Вообще однимъ изъ золъ концессіи должно признать необходимость выкупа

[1]) Изв. Пет. д. 1897 г. № 28.

по капитализаціи чистаго дохода, а не по матеріальной стоимости сооруженій.

Но какой значительный доходъ получала бы городская дума если бы взяла въ свои руки частное электрическое освѣщеніе и предоставленіе электрической энергіи для промышленныхъ цѣлей? Въ особенности это было бы полезно въ видахъ содѣйствія развитію мелкой промышленности.

Еще укажу на одну подробность въ отношеніяхъ думы къ этимъ обществамъ. Это вопросъ о послѣдствіяхъ неоткрытія въ срокъ обществами «Геліосъ» и «Гуэ и Шмацеръ» уличнаго электрическаго освѣщенія.

Открытіе это должно было послѣдовать не позже 1 октября 1898 года. Срокъ этотъ устанавливался § 29, въ которомъ, между прочимъ, говорится, что, въ случаѣ не исполненія контрагентомъ всего, установленнаго въ этомъ параграфѣ договора, предприниматели подвергаются послѣдствіямъ, указаннымъ въ § 21, по которому залогъ обществъ обращается въ собственность города, а все имущество предпріятія въ полномъ составѣ передается городскому общественному управленію. На этомъ основаніи управа предлагала думѣ нарушить контракты, обратить залогъ въ собственность города и отобрать имущества предпріятій для передачи таковыхъ другимъ предпринимателямъ или для хозяйственной эксплоатаціи ихъ. При этомъ управа справедливо указывала, что электрическія общества успѣли же все сдѣлать въ отношеніи болѣе выгодныхъ для нихъ работъ—по предоставленію электрической энергіи частнымъ промышленнымъ предпріятіямъ и по освѣщенію частныхъ домовъ. Иначе на это посмотрѣла, избранная думою, подготовительная комиссія.

Эта комиссія, по отношенію общества «Геліосъ», хотя также признала за городомъ право примѣненія § 21, но этого она не рекомендовала думѣ, такъ какъ, по мнѣнію комиссіи,

сохраненіе договорныхъ отношеній съ контрагентомъ не противорѣчитъ интересамъ города. Такое свое мнѣніе комиссія основывала на томъ, что уличное освѣщеніе представляется ей невыгоднымъ, что не найдутся другіе предприниматели, что, вообще, по отношенію къ частнымъ предпринимателямъ надо быть повнимательнѣе и т. п. Относительно же фирмы «Гуэ и Шмацеръ» комиссія отказалась дать опредѣленное сужденіе о томъ, по чьей винѣ разрѣшительное свидѣтельство, полученное обществомъ «Геліосъ» 1 апр. 1898 г., выдано изъ градоначальства фирмѣ «Гуэ и Шмацеръ» лишь 29 сентября, хотя контракты съ этими обществами заключены одновременно. Поэтому комиссія, хотя и говорила, что и этотъ договоръ могъ бы подлежать расторженію, но предлагаетъ не примѣнять и ко второму обществу § 21, принимая во вниманіе, что эта фирма не имѣла физической возможности оборудовать предпріятіе электрическаго освѣщенія. Однимъ словомъ, комиссія совершенно отказалась отъ правъ города.

Дума такъ и рѣшила. Позволительно было удивляться, какъ гласные думы, получивъ только наканунѣ засѣданія всѣ матеріалы, успѣли ознакомиться къ засѣданію и сознательно рѣшили столь важный вопросъ. Кстати сказать, что брошюра общества о своихъ правахъ издана значительно ранѣе и была разослана гласнымъ.

Не повліяло ли на такое быстрое рѣшеніе думы боязнь прекращенія электрическаго освѣщенія тамъ, гдѣ оно уже производилось этими обществами.

Отсутствіе у города своихъ электрическихъ станцій и всякихъ относящихся сюда приспособленій всегда будетъ имѣть своимъ прямымъ слѣдствіемъ—полную зависимость думы отъ частныхъ предпринимателей.

Общества газоваго освѣщенія—по большей части наслѣдіе дореформенной думы. Первое общество освѣщенія газомъ осно-

вано въ 1835 г., второе общество столичнаго освѣщенія— въ 1858 г. и только третье С.-Петербургское газовое общество для освѣщенія Петербургской и Выборской частей дѣйствуетъ по контракту, заключенному въ 1876 г. Самое значительное изъ этихъ обществъ второе, которому городъ уплачиваетъ 208.482 р. изъ 251.514 р., слѣдуемыхъ всѣмъ тремъ обществамъ, по смѣтѣ 1900 г. Отношеніе къ этому обществу— такое же, какъ и къ первому товариществу петербургскихъ конокъ. Ему было представлено освѣщеніе на 50 лѣтъ; такимъ образомъ договоръ оканчивается въ 1908 г., когда все предпріятіе должно перейти въ собственность города; но городъ имѣлъ право выкупить его по прошествіи 20 лѣтъ со времени начала договора, т. е. въ 1878 г. Были образованы комиссіи; одна изъ нихъ предложила въ 1880 г. выкупить предпріятіе общества столичнаго освѣщенія за 7 мил., р., съ тѣмъ, чтобы эксплоатировать его хозяйственнымъ способомъ. Общество требовало 10 мил. Дума на это не согласилась; комиссіи занялись контролемъ надъ операціями общества, для точнаго опредѣленія дивиденда, въ видахъ уясненія суммы выкупа. Одновременно съ этимъ дума какъ бы въ противорѣчіе принципіальному рѣшенію выкупа и введенія хозяйственнымъ способомъ отдала освѣщеніе Петербургской и Выборской стороны третьему обществу, срокомъ на 50 лѣтъ.

Только теперь вновь поднятъ вопросъ объ освобожденіи города отъ зависимости обществъ газоваго освѣщенія; но тоже, должно быть, кончится побѣдою частной эксплоатаціи.

Комиссія подъ предсѣдательствомъ А. Н. Никитина, — о городскихъ недвижимыхъ имуществахъ и доходныхъ статьяхъ— между прочимъ указывала, что, благодаря произведеннымъ во многихъ большихъ заграничныхъ городахъ выкупамъ газовыхъ предпріятій, потребленіе газа удвоилось въ производствѣ, цѣны сильно понизились и сдѣлались вполнѣ доступными для рабо-

чихъ классовъ, широко распространилось употребленіе газа, какъ недорогого и практичнаго топлива, развилась на городскихъ газовыхъ заводахъ обработка, получающихся при производствѣ газа, побочныхъ продуктовъ и т. п. [1]). Однако, комиссія все еще колеблется и предлагаетъ или произвести выкупъ газовыхъ предпріятій, или возобновить на иныхъ условіяхъ концессіи. Что-нибудь одно, или хозяйственное веденіе выгодно для городской кассы и полезно для населенія, и тогда надо неуклонно стремиться къ выкупу предпріятій,—или же ни о какихъ пользахъ и выгодахъ нечего говорить, и надо отдать все частнымъ предпринимателямъ и акціонернымъ обществамъ для вящшаго ихъ преуспѣянія. Такое нежелательное колебаніе произошло потому, что комиссіи невѣрно представляется концессія, выданная на электрическое освѣщеніе столицы, совершенною будто бы при соблюденіи интересовъ города и населенія, что на самомъ дѣлѣ подлежитъ сомнѣнію.

Болѣе энергичная дѣятельность думы проявилась въ водопроводномъ дѣлѣ, хотя и не вполнѣ послѣдовательно.

Первоначально водоснабженіе было дѣломъ частныхъ обществъ, причемъ одно изъ нихъ, между Невою и Обводнымъ каналомъ, дѣйствовало по полномочію дореформенной думы съ 1858 г., на 35 лѣтъ, но съ правомъ города выкупить черезъ 15 лѣтъ. Въ 1873 году, т. е. въ первый годъ дѣйствія городового положенія 1870 г., дума рѣшила сначала выкупить это предпріятіе, но затѣмъ въ 1875/77 г. заключила новый контрактъ, со срокомъ до 1914 г., обусловливая этотъ договоръ безвозмездной доставкою воды городскимъ учрежденіямъ 73 мил. ведеръ и распространеніемъ сѣти водопроводовъ. Въ 1873 же году дума вошла въ соглашеніе тоже по срокъ 1914 г. съ другими предпринимателями для водоснабженія въ зарѣчныхъ частяхъ. Неудовлетворительность снабженія водою заставила

[1]) Изв. Пет. д. 1900. № 10.

думу произвести въ 1890 г. досрочный выкупъ водопроводовъ. Теперь городъ со всѣхъ городскихъ водопроводовъ, эксплоатируемыхъ хозяйственнымъ способомъ, выручаетъ болѣе 2 мил. р. (2.260.000 по смѣтѣ 1900 г.), взимая по 6½ коп. за каждыя 100 ведеръ въ зарѣчныхъ частяхъ и по 7 коп. въ незарѣчныхъ.

Но стоитъ только припомнить, во что обходится городу выкупъ водопроводныхъ сооруженій, чтобы видѣть наглядно, какъ не выгоденъ концессіонный способъ. Для выкупа водопроводовъ въ незарѣчныхъ частяхъ былъ сдѣланъ въ 1891 году заемъ въ 12½ мил. руб., и изъ дохода отъ водопроводовъ на 1898 г. въ суммѣ 1.908.000 руб. расходуется на уплату процентовъ болѣе 540 т. р. и на погашеніе болѣе 90 т. р., да на срочную уплату по выкупу водопроводовъ зарѣчныхъ частей 166 т. р. Не выгоднѣе, не дешевле было бы самому городу устроить водопроводныя сооруженія на свой счетъ. Въ наслѣдство же отъ частнаго общества пришлось получить дурно устроенный водопроводъ и на долгіе еще годы большіе платежи. И все-таки, несмотря на значительный расходъ, вызываемый выкупомъ, остается еще, за покрытіемъ расхода по эксплоатаціи (въ 1898 г.) водопроводовъ (871 т. р.), чистаго остатка до 238 т. р.

Хозяйственный способъ эксплоатаціи примѣненъ петербургскою думою и по отношенію скотобоенъ, которыя были построены городомъ въ 1882 году, причемъ вся постройка обошлась городу въ 1.200.000 руб. Со всѣхъ предпріятій, связанныхъ со скотобойней, городъ теперь получаетъ свыше ½ милліона руб.; чистый доходъ достигаетъ около 400.000 р. [1]).

---

[1]) Доходъ отъ скотобойни по см. 1900 г. въ 664.250 р. слагается изъ 464.400 р. платы за убой скота, 95.400 р —съ скотопригоннаго двора, 89.000—съ сѣнного дв., 11.200—съ конебойни и 2.600—съ утилизаціоннаго завода для заразныхъ труповъ домашн. животн. Расходъ—въ 272.099 р.

Въ числѣ городскихъ предпріятій должно упомянуть городскіе рынки, приносящіе до 1/2 мил. руб.; первый рынокъ Сѣнной былъ сооруженъ въ 1884 г.

Муниципализація телефоннаго дѣла дастъ также немалыя средства городской кассѣ.

Телефонъ пока принадлежитъ только или учрежденіямъ казеннымъ, общественнымъ и частнымъ, или богатымъ лицамъ. Дороговизна абонемента—главнѣйшая причина этому. Напротивъ, тамъ, гдѣ за пользованіе телефономъ взимается дешевая плата, тамъ является обширная телефонная сѣть, и телефонъ доступенъ всѣмъ, пользованіе имъ перестаетъ быть привилегіею немногихъ счастливцевъ и становится общеупотребительнымъ.

Малая распространенность пользованія телефономъ произошла вслѣдствіе установленія частной монополіи, компаніи Белля, взимающей чрезмѣрно высокую плату за пользованіе телефономъ въ Петербургѣ 250 р.

Городъ Ростовъ-на-Дону, устроилъ свою *городскую* телефонную сѣть, которая оказалась самою широкою, т. е. охватывающею относительно самое большое число жителей города: одинъ телефонъ—на 158 человѣкъ, тогда какъ въ Петербургѣ одинъ телефонъ приходится на 431 жителя.

Петербургская, Одесская и др. думы ходатайствовали о передачѣ имъ телефоннаго дѣла. И это былъ бы лучшій исходъ, какъ въ интересахъ обывателя, такъ и къ пользѣ городскихъ общественныхъ управленій; для государственной же казны, при ея громадномъ бюджетѣ, отказъ отъ незначительнаго въ общемъ государственнаго дохода, получаемаго отъ эксплоатаціи телефоновъ и отъ взиманія 15 проц. съ валового дохода частной компаніи, — былъ бы совершенно незамѣтнымъ и нечувствительнымъ.

Какъ извѣстно, вслѣдствіе наступленія въ 1901 г. срока окончанія контракта казны съ компаніею Белля было рѣшено

произвести вызовъ желающихъ взять телефонное дѣло, допустивъ къ этому состязанію и городскія думы, по особому разрѣшенію министра внутреннихъ дѣлъ.

Петербургская дума, опредѣливъ въ засѣданіи предѣлы абонентной платы отъ 40 до 95 р., избрала комиссію, предоставивъ ей въ этихъ предѣлахъ остановиться въ день торговъ на какой-либо суммѣ. Послѣ торговъ только въ Петербургѣ телефонное дѣло осталось за городомъ, предложившимъ наименьшую цѣну въ 55 р. для коллективнаго пользованія, съ пониженіемъ, согласно условіямъ выкупа, до 49 р. 50 к. для личнаго пользованія и съ повышеніемъ до 71 р. 50 к. публичнаго пользованія.

Къ 1 ноября 1901 г. число абонентовъ въ Петербургѣ опредѣляется въ 4600, а послѣ передачи городу и переустройства телефонной сѣти ожидается увеличеніе числа абонентовъ до 15—30 тыс. Потребуется большой расходъ на это переустройство, до 4 мил., по исчисленію комиссіи по надзору за освѣщеніемъ столицы [1]). Такая трата окупится какъ тѣми удобствами, которыя произойдутъ вслѣдствіе доступности телефона, такъ и поступленіями въ городскую кассу.

Остановлюсь еще на земельномъ хозяйствѣ петербургской думы.

Городское земельное имущество—вовсе не малоцѣнное, доходы съ земель могли бы покрывать извѣстную часть городскихъ расходовъ, такъ сильно растущихъ, въ силу назрѣвшихъ многосложныхъ потребностей городского населенія, и земельный городской фондъ могъ бы послужить для удовлетворенія нѣкоторыхъ изъ нихъ. Укажу на то, что въ нашихъ городахъ весьма часто мѣщане занимаются не только огородничествомъ, но и землепашествомъ; необходимо, что бы сдача земель про-

[1]) Изв. Пет. д. 1900. № 33. Существующая телефонная сѣть оцѣнена въ 358.000 р.

исходила безъ посредниковъ. Поэтому весьма важно установленіе доступныхъ для малоимущаго населенія способовъ сдачи городскихъ земель въ арендное пользованіе. Затѣмъ, важно также предоставленіе возможности пользоваться хорошею выгонною землею подъ пастбище для скота. Въ такихъ выгонахъ особенную нужду ощущаютъ большіе города, для улучшенія молочнаго хозяйства, съ чѣмъ неразрывно связано здоровье городского населенія. Для этой цѣли городскія думы должны были бы озаботиться обращеніемъ окраинныхъ пустырей въ пастбищныя поля.

Городскія земли нужны для возведенія большихъ домовъ, городскихъ училищъ, ночлежныхъ пріютовъ, для устройства дешевыхъ столовыхъ, постройки народныхъ библіотекъ, театровъ, залъ для чтенія, устройства рынковъ и вообще зданій для общественнаго управленія.

Далѣе, городской земельный фондъ могъ бы имѣть большое значеніе въ вопросѣ о прекращеніи жилищной нужды и квартирнаго кризиса. Для этой потребности наши города обладаютъ достаточнымъ числомъ свободныхъ участковъ, на которыхъ города могли бы возвести цѣлый рядъ домовъ и домиковъ для рабочаго населенія; такіе же свободные земельные участки, особенно на окраинахъ города, могли бы отдаваться въ аренду на льготныхъ условіяхъ товариществамъ квартирантовъ для выстройки домовъ, причемъ городъ самъ могъ бы взять постройку такихъ домовъ на себя, возвращая затраченный капиталъ посредствомъ квартирныхъ платъ и льготныхъ срочныхъ погашеній; городъ также могъ бы безъ риска дать денежную ссуду для образованія строительнаго капитала или гарантировать облигаціонный заемъ такого товарищества. Конечно, такое содѣйствіе желательно лишь при условіи, чтобы эти дома оставались въ пользованіи квартирохозяевъ и не обращались въ чью-либо собственность.

Такимъ способомъ возникли бы на городскихъ окраинахъ новыя заселенныя мѣста и улицы, которыя могли бы соединиться съ центромъ города удобными путями сообщенія.

Но такая эксплоатація городской земли мало имѣетъ сторонниковъ среди городскихъ дѣятелей. Городъ можетъ, конечно, отчуждать для этой цѣли земли, но съ большею осмотрительностью, съ строгимъ выборомъ. Можно, напр., допустить какое-нибудь предпринимательское общество къ возведенію на городской землѣ жилыхъ строеній, при чемъ обществу могутъ быть поставлены точныя и опредѣленныя обязательства относительно величины квартиръ, объема комнатъ, количества свѣта, цѣны квартиръ, времени, когда такой домъ перейдетъ въ собственность города, и, наконецъ, права и условія выкупа дома городомъ или самими квартиронанимателями.

Городъ Петербургъ обладаетъ довольно значительнымъ количествомъ пустопорожнихъ земель, около 1 мил. 400 тыс. квадр. саж. Правда, нѣкоторая часть этого земельнаго фонда отведена подъ кладбища (600 тыс. квадр. саж.), подъ бечевники (6 тыс. квадр. саж.), находится во временномъ пользованіи военнаго вѣдомства (до 4 тыс. квадр. саж.), подъ площадями, садиками и т. п., или же должна быть отведена, на основаніи плана 1880 г., на расширеніе, исправленіе и устройство набережныхъ.

Но все же, за вычетомъ такихъ несвободныхъ земель, остается достаточное количество земель, которыя дума можетъ и имѣетъ право эксплоатировать на условіяхъ, признаваемыхъ ею наивыгоднѣйшими. Такъ, до 300 тыс. квадр. саж. городъ сдаетъ въ аренду подъ застройку, подъ склады, подъ огороды, подъ скосъ травы, подъ выпасъ и т. д. Свыше 450 тыс. квадр. саж., кромѣ указанныхъ 300 т., городъ совсѣмъ не эксплоатируетъ.

Приведу нѣсколько фактовъ, характеризующихъ хозяйство города по эксплоатаціи земли.

Прежде всего слѣдуетъ сказать, что городская земля не достаточно охраняется отъ захватовъ частными лицами и что городскою землею пользуются частныя лица, даже съ вѣдома городскихъ учрежденій, безъ всякой выгоды для городской кассы. Такъ, въ вѣдомости пустопорожнихъ земель, напримѣръ, показано: «излишняя земля, во дворѣ купца Кенига 1274 кв. с., отдана ему въ безплатное пользованіе, впредь до открытія въ той мѣстности набережной», или—«участокъ земли, въ 8560 кв. саж., занятъ огородами причта, подлежитъ отобранію», и т. п. [1]). Извѣстно также довольно громкое дѣло съ лѣсной Громовской биржей. Мѣстность, занимаемая этою биржею, состоитъ собственно изъ береговыхъ отмелей рѣки Невы, принадлежавшихъ когда то городу. Эти береговыя отмели происходятъ отъ засоренія рѣки. Ежегодное засореніе воды увеличиваетъ изъ года въ годъ территорію биржи. Дума, начиная съ 1883 года, неоднократно возбуждала вопросъ то объ отобраніи отъ лѣсной Громовской биржи излишней земли, то объ очисткѣ рѣки. Но дѣло остается и по настоящее время не рѣшеннымъ, и дума, несмотря на всю важность этого вопроса, отклонила въ 1895 году предложеніе гласнаго Е. И. Кедрина объ образованіи комиссіи для разъясненія вопроса о спорныхъ земляхъ.

Весь доходъ города Петербурга съ земель достигаетъ весьма небольшой суммы въ 60 тыс. руб. (по смѣтѣ 1898 года). Дума извлекаетъ доходъ съ земель, отданныхъ подъ сѣнокосъ и пастьбу скота, по 0,8 коп. въ среднемъ съ квадр. сажени, съ земель, арендуемыхъ подъ огороды и склады—13,6 коп. и подъ застройку — 62 коп. [2]). Нельзя,

[1]) Изв. Пет. д. 1898. № 20.
[2]) Изв. Пет. д. 1898. № 21.

конечно, желать увеличенія арендной платы за земли, отводимыя подъ пастьбу скота, сѣнокосъ и огороды, такъ какъ такое увеличеніе можетъ имѣть послѣдствіемъ вздорожаніе пищевыхъ продуктовъ (мяса, молока и пр.).

Съ земель же, отдаваемыхъ подъ склады и застройку, дума могла бы извлекать болѣе значительный доходъ. Едва ли, съ точки зрѣнія городскихъ интересовъ, полезно отдавать городскую землю въ большомъ количествѣ отдѣльнымъ лицамъ подъ застройку жилыми домами, или продавать городскую землю. Продажа допустима развѣ только по отношенію къ такимъ землямъ, которыя прилегаютъ къ дворамъ домовладѣльцевъ и, по своему расположенію и маломѣрности, могутъ быть эксплоатируемы только этими владѣльцами.

Петербургская городская комиссія о городскихъ недвижимыхъ имуществахъ, опредѣляя свободную городскую землю, въ 500 тысячъ слишкомъ квадратныхъ саженей, совѣтуетъ не бояться бездоходности этихъ обширныхъ земель и рекомендуетъ держаться выжидательной политики, которая принесетъ въ будущемъ повышеніе цѣнности земли [1]). Съ этимъ нельзя совершенно согласиться, если признать, что городское хозяйство, какъ общественое, имѣетъ цѣлью благо и интересы городского населенія не только въ будущемъ, но и въ настоящемъ.

Комиссія полагаетъ, что можно назначать въ продажу съ публичныхъ торговъ только тѣ изъ городскихъ земельныхъ участковъ, которые по своимъ размѣрамъ, примѣрно до 100 кв. саж., не могутъ служить для какихъ-либо общественныхъ сооруженій или другихъ городскихъ надобностей.

Дѣйствительно, нѣтъ надобности въ отчужденіи городской земли въ личную собственность, и если неизбѣжно производить такое отчужденіе, то слѣдуетъ практиковать его въ

---

[1]) Изв. Пет. д. 1900 г. № 10.

строго ограниченномъ размѣрѣ, при чемъ такая продажа должна быть обусловливаема непремѣннымъ возведеніемъ строеній къ опредѣленному сроку, въ противномъ случаѣ уступленная земля должна возвращаться городу.

Болѣе цѣлесообразно было бы отчуждать земли, для указанной цѣли, не въ полную собственность, а на долгосрочномъ арендномъ правѣ.

Городская земля уступается и теперь, но по большей части безвозмездно, разнымъ благотворительнымъ обществамъ. Городъ Петербургъ роздалъ такимъ образомъ въ послѣднія 25 лѣтъ болѣе 80,000 кв. саж.; сообщая о такомъ фактѣ, комиссія рекомендуетъ нѣкоторую сдержанность въ этомъ направленіи. И съ этимъ можно бы согласиться, если бы столичная дума сама озаботилась дѣломъ благотворенія и, переставъ быть инертною, усилила бы свою дѣятельность по оказанію въ разныхъ видахъ помощи нуждающемуся населенію.

Наконецъ, отчужденіе городской земли происходитъ путемъ экспропріаціи для общественныхъ и государственныхъ потребностей, напримѣръ, для желѣзныхъ дорогъ, прилегающихъ къ городамъ.

Повидимому, въ настоящее время прежнее опасеніе городскихъ дѣятелей за такое отчужденіе смѣняется сознаніемъ ихъ необходимости и даже выгодности. Желательно только, чтобы и расцѣнка земли производилась при большемъ участіи городскихъ представителей, чѣмъ это допускается теперь.

Таковы, въ общемъ, факты и условія отчужденія городской земли.

Пріобрѣтеніе городомъ частныхъ земель также должно стать одною изъ важныхъ обязанностей городскихъ общественныхъ управленій. Современная постановка этого вопроса— одна изъ слабыхъ сторонъ дѣятельности городовъ. Любопытныя данныя сообщаетъ таже городская комиссія. Въ 80-хъ

годахъ громадная площадь на островѣ Голодаѣ была предложена петербургской городской управѣ правленіемъ ликвидированнаго общества керосиновыхъ складовъ за 150 тыс. руб.; такое пріобрѣтеніе было признано ненужнымъ, и землю эту купилъ г. Титовъ, который въ 1898 г. продалъ ее за 1.200,000 руб.; городъ упустилъ также покупку громаднаго мѣста по Пальменбаховской набережной; потомъ—мѣсто Тулякова, необходимое для соединенія Слоновой съ Невскимъ, дома и мѣсто по Горсткиной улицѣ и т. п.

ГЛАВА IV.

Охрана труда.

Нормировка труда служащихъ въ городскихъ предпріятіяхъ.—Урегулированіе пайма прислуги.—Праздничный отдыхъ.—Дѣтскій трудъ.—Здоровье рабочихъ.—Упорядоченіе извознаго промысла.

Дѣятельность государственная по отношенію охраны рабочаго населенія является недостаточною, рядомъ съ нею должна быть подобная же дѣятельность городского самоуправленія.

Забота петербургской думы объ урегулированіи труда незначительна.

А между тѣмъ, если не у отечественныхъ городскихъ учрежденій, то у западно-европейскихъ петербургская дума могла кой-что позаимствовать въ сказанномъ смыслѣ. Совѣтъ лондонскаго графства достигъ въ 1894 году введенія десятичасоваго рабочаго дня при концессіи на постройку трамвая; затѣмъ было установлено, что «совѣтъ графства составляетъ таблицу о высотѣ заработанной платы и продолжительности

рабочаго времени, которыя должны быть соблюдаемы, какъ самимъ совѣтомъ графства, такъ и его подрядчиками». Въ другихъ англійскихъ городахъ рабочіе въ подобныхъ случаяхъ заняты работою только восемь часовъ. (Манчестеръ, Бирмингамъ, Глазго и др.) 1).

Классъ служащихъ въ различныхъ городскихъ предпріятіяхъ: на конно-желѣзныхъ путяхъ, въ скотобойняхъ, при водопроводахъ, въ учрежденіяхъ по освѣщенію, канализаціи и т. п.—весьма многочисленъ, между тѣмъ, трудъ ихъ, можно сказать, совершенно не урегулированъ, и это одинаково наблюдается, какъ въ тѣхъ случаяхъ, когда городъ самъ эксплоатируетъ хозяйственнымъ способомъ то или другое предпріятіе, такъ и тогда, когда передаетъ на разныхъ условіяхъ эту эксплоатацію акціонернымъ обществамъ, товариществамъ или отдѣльнымъ лицамъ.

Укажу для примѣра на изданную петербургскою думою инструкцію по управленію городскими конно-желѣзными дорогами, находящимися въ непосредственномъ завѣдываніи города. Въ § 3 этой инструкціи, перечисляющемъ права и обязанности управляющаго путями, мы читаемъ только, чтобы линейные служащіе были на своихъ мѣстахъ, чтобы оборудованіе мастерскихъ было при умѣренномъ составѣ работающихъ, чтобы заблаговременно было представлено управляющимъ на разсмотрѣніе комиссіи росписаніе движенія вагоновъ, чтобы управляющій наблюдалъ за бдительностью, вѣжливостью и предупредительностью съ публикой контролеровъ и кондукторовъ. Если прибавить къ этому, что управляющему предоставлено опредѣленіе, увольненіе и штрафованіе, по табели штрафовъ, утвержденной комиссіею, всѣхъ нештатныхъ служащихъ,—то можно положительно сказать, что трудъ служащихъ на

---

1) К. Гуго. Нов. теченія въ англ. гор. самоуправленіи, стр. 305—322.

конкахъ всецѣло, за рѣдкими исключеніями, зависитъ отъ воли и усмотрѣнія управляющаго. Точная продолжительность суточной работы, отдыхъ, смѣна—все это не нормированы думою. Только при обсужденіи смѣты, дума можетъ такъ или иначе измѣнить проектированное комиссіею вознагражденіе за трудъ. Но, насколько помнится, дума, при разсмотрѣніи смѣты, больше интересовалась высотою цѣнъ обмундировочнаго матеріала для служащихъ на конкахъ, чѣмъ сравнительно низкою платою за ихъ тяжелый трудъ.

Отсутствіе заботливости комиссіи о низшихъ служащихъ сказалось также и въ томъ, что въ инструкціи нигдѣ не установленъ порядокъ ихъ назначенія и увольненія, и думою до сихъ поръ не разсмотрѣнъ вопросъ о вознагражденіи служащихъ, пострадавшихъ при исполненіи служебныхъ обязанностей.

На конкахъ, эксплоатируемыхъ въ Петербургѣ вторымъ обществомъ, устанавливается только росписаніе движенія, которое должно происходить съ 8 часовъ утра до 10 часовъ вечера, т. е. 14 часовъ въ сутки, не считая еще одного часа на фактическое заканчиваніе движенія и другого—на уборку, сдачу и т. п. Извѣстно также, что по нѣкоторымъ линіямъ разрѣшается ночное движеніе. Но ни порядокъ ночной службы, ни плата служащимъ думою не регулируются.

Снабженіе городскихъ учрежденій пищевыми продуктами, топливомъ и т. д. отдается по большей части подрядчикамъ. Акціонерныя общества, компаніи и подрядчики, получившіе въ свое распоряженіе тотъ или другой подрядъ или поставку, имѣютъ весьма значительное число рабочихъ, причемъ столичная дума должна была бы обратить вниманіе на положеніе этихъ послѣднихъ. Она могла бы прежде всего поручить управѣ или особой комиссіи произвести изслѣдованіе положенія этихъ рабочихъ, а затѣмъ ввести въ контракты, за-

ключаемые ею съ поставщиками и подрядчиками, опредѣленныя обязательства относительно условій найма, времени и самаго хода работъ.

Но имѣютъ ли городскія думы право устанавливать по отношенію къ рабочимъ городскихъ концессіонеровъ, поставщиковъ и подрядчиковъ какія-либо обязательныя условія ихъ работы?

Среди горожанъ существуетъ мнѣніе, что такого права у городскихъ думъ нѣтъ.

Такое толкованіе компетенціи городскихъ думъ иногда поддерживается и нѣкоторыми административными разъясненіями и мѣропріятіями. Такъ въ Одессѣ возникалъ такой же вопросъ. Но въ отвѣтъ на запросъ: можетъ-ли дума, руководствуясь п. 5 ст. 108 гор. пол., издавать обязательныя постановленія о продолжительности работы служащихъ на конкахъ, было получено разъясненіе хозяйственнаго департамента м. в. д. въ томъ смыслѣ, что «опредѣленіе продолжительности труда поѣздной прислуги на конножелѣзныхъ дорогахъ составляетъ предметъ договорныхъ отношеній между нанимателемъ и нанимаемыми, нормировать которыя городскимъ общественнымъ управленіямъ законъ не предоставляетъ права» [1]). Едва ли правильно утверждать, что къ настоящему случаю не примѣнимъ указанный пунктъ, устанавливающій право городскихъ думъ издавать обязательныя постановленія «о содержаніи конножелѣзныхъ дорогъ и иныхъ усовершенствованныхъ путей и о пользованіи ими». Но кромѣ того законъ вовсе не запрещаетъ городскимъ думамъ включать въ контракты съ обществами опредѣленныя условія о продолжительности работы служащихъ, о размѣрѣ заработанной платы и т. п.

Петербургская дума должна въ ближайшемъ будущемъ разрѣшить и вопросъ объ урегулированіи взаимныхъ отношеній

---

[1]) Изв. Одес. дум. 1898. № 2 и Пет. д. 1900 г. № 11.

хозяевъ и прислуги. Ей пришлось разсмотрѣть проектъ положенія о личномъ наймѣ и контролѣ частной прислуги въ С.-Петербургѣ и пригородныхъ участкахъ, выработанный особой комиссіей при градоначальникѣ. Вопросъ этотъ близко затрогиваетъ интересы столичнаго населенія и, особенно, многочисленнаго класса домашней прислуги. Вотъ характерныя особенности проекта. [1]).

Проектъ положенія о личномъ наймѣ ставитъ одну сторону въ совершенно не равноправное положеніе. Параграфомъ 57-мъ для всякаго пріѣхавшаго въ столицу, съ цѣлью пріисканія мѣста домашней прислуги, устанавливается обязанность въ теченіе 3-хъ дней явиться въ контроль (особое учрежденіе, подвѣдомственное градоначальнику), получить служебную книжку и временный билетъ на право свободнаго проживанія безъ мѣста. Трудно рѣшительно сказать, что именно будетъ опредѣлять, по какой надобности то или иное лицо пріѣхало въ Петербургъ: принадлежность ли къ опредѣленному сословію, бѣдность или только заявленіе самого прибывшаго. Но сегодня человѣкъ, можетъ быть, хочетъ поступить въ младшіе дворники, а завтра ему откроется возможнымъ попасть на какое-нибудь другое мѣсто. Постоянныхъ слугъ у насъ немного. Большинство прислуги періодически возвращается въ деревню. Въ данномъ случаѣ проектъ устанавливаетъ болѣе стѣснительныя условія, чѣмъ существующія теперь въ законѣ, который не запрещаетъ нанимать и принимать слугъ по однимъ представленнымъ отъ нихъ узаконеннымъ видамъ на свободное проживаніе [2]); такое ограниченіе предполагается въ то время, когда все сильнѣе чувствуется необходимость въ отмѣнѣ паспортовъ, стѣсняющихъ свободу передвиженія.

[1]) Изв. Пет. д. 1898. № 22.

[2]) Ст. 2226 гражд. зак.

Различное положеніе нанимателя и нанимающагося по проекту особенно видно изъ тѣхъ послѣдствій, какія вызываются нарушеніемъ договора о личномъ наймѣ. Наниматели за нарушеніе договора, безъ законныхъ поводовъ, — кстати сказать, весьма многочисленныхъ, — несутъ только имущественную отвѣтственность предъ потерпѣвшею стороною; а прислуга, кромѣ имущественной отвѣтственности, несетъ и уголовную: за самовольный уходъ она подвергается аресту отъ одного до семи дней. Такой уходъ можетъ имѣть послѣдствіемъ, въ извѣстныхъ случаяхъ, высылку на родину, по распоряженію полиціи, и воспрещеніе жительства въ столицѣ въ теченіе 1—3 лѣтъ, (пар. 37). Далѣе, проектъ даетъ нанимателю право производить безъ суда вычеты изъ жалованія прислуги за порчу имущества, предоставляя прислугѣ право жалобы въ судъ. Здѣсь проектъ «возлагаетъ на одну сторону, какъ справедливо говоритъ городской юрисконсультъ, всю тяжесть доказательствъ въ спорѣ, въ которомъ другая сторона уже осуществила свои права», тогда какъ въ гражданскихъ правоотношеніяхъ обѣ договаривающіяся стороны должны быть равноправны.

Но болѣе всего указываетъ на неравное положеніе сторонъ подчиненіе одной стороны полицейской власти, тогда какъ другая имѣетъ дѣло съ судебною. Я уже упомянулъ объ административной высылкѣ на родину за самовольный уходъ. Арестъ за это до 7-ми дней также очевидно налагается тою же властью, хотя въ проектѣ не сказано, кѣмъ именно. За нарушеніе правилъ о книжкѣ и временномъ билетѣ прислуга подвергается, также по распоряженію градоначальника, денежному штрафу до 100 рублей или аресту не свыше 1 мѣсяца.

Такое строгое взысканіе очевидно вызвано понятнымъ опасеніемъ частыхъ нарушеній правилъ объ обязательномъ взятіи служебныхъ книжекъ. Прислуга наша, по большей

части неграмотная, настроена противъ всякой письменности. Нарушенію этому будутъ содѣйствовать какъ обычная склонность русскаго населенія къ устнымъ договорамъ, такъ и нежеланіе письменнаго договора со стороны хозяина и прислуги, нежеланіе естественное, вслѣдствіе слишкомъ большой сложности и неопредѣленности этого договора о личномъ наймѣ. Въ этомъ отношеніи обѣ договаривающіяся стороны довольствуются существующими законоположеніями, по которымъ хозяинъ можетъ требовать съ нанявшихся только работы, условленной по договору, для которой наемъ учиненъ. [1]). Но можно ожидать весьма частаго нарушенія прислугой правилъ объ обязательномъ взятіи книжки вслѣдствіе, устанавливаемой пар. 39, обязательной записи въ книжкѣ нанимателемъ аттестаціи о службѣ нанявшагося. Это понятно, такъ какъ такіе аттестаты весьма легко могутъ лишить совершенно невиннаго человѣка возможности заработка, ибо нѣтъ никакой гарантіи въ безпристрастіи такихъ аттестацій.

Служебныя книжки полезны, въ особенности, какъ удостовѣреніе постоянства служенія и правильности уплаты, но во всякомъ случаѣ едва ли онѣ должны быть обязательны. Лучше, если книжки войдутъ въ практику по свободному соглашенію договаривающихся сторонъ, и тогда онѣ окажутся имѣющими дѣйствительную цѣну и значеніе.

Остановлюсь еще на одномъ пунктѣ, который ляжетъ тяжелымъ бременемъ на нанимающихся. Это налогъ на прислугу. За перемѣну мѣстослуженія устанавливается плата въ размѣрѣ 1 рубля, взыскиваемая посредствомъ марокъ въ служебныхъ книжкахъ прислуги (пар. 65). Сборъ этотъ удерживается нанимателемъ изъ жалованья (пар. 71), что можетъ породить недоразумѣнія и что опять таки ставитъ нанимающагося въ болѣе зависимое положеніе отъ нанимателя.

---

[1]) Ст. 2229 гр. зак.

Но самое введеніе такого сбора ничѣмъ не вызывается. Сборъ этотъ справедливо можетъ быть названъ налогомъ на трудъ, въ самомъ чистомъ видѣ. Любопытно, что такой налогъ составителями проекта предлагался послѣ того, какъ Государственный Совѣтъ уже высказался противъ существующихъ въ столицахъ и нѣкоторыхъ другихъ городахъ поголовнаго больничнаго сбора, а также противъ адреснаго сбора, признанныхъ тягостными для рабочаго и трудящаго населенія и нераціональными. На этомъ же основаніи министерство внутреннихъ дѣлъ только что признало не подлежащимъ удовлетворенію ходатайство петербурской думы объ увеличеніи больничнаго сбора. Особенно въ настоящее время крайне тяжело отзовется такой налогъ на трудъ бѣднѣйшаго населенія столицы, куда гонитъ нужда изъ деревень крестьянское населеніе для пріисканія хотя какого-нибудь заработка. Новый налогъ не выкупается и тѣмъ, что по проекту остатки его, получаемые за вычетомъ довольно значительнаго расхода по контролю, могутъ быть обращаемы на устройство пріютовъ для престарѣлой и неспособной къ труду прислуги. Для этой цѣли болѣе надежнымъ средствомъ служило бы государственное или городское (при участіи работодателей) страхованіе на случай смерти, болѣзни, старости и неспособности къ труду.

Урегулированіе взаимныхъ отношеній хозяевъ и прислуги, конечно, желательно, но въ этомъ отношеніи весьма важенъ принципъ, который положенъ въ основу этого урегулированія. Здѣсь могутъ быть правильными только два основанія: право двухъ одинаково свободно договаривающихся сторонъ и охрана государствомъ и городомъ стороны слабѣйшей. Если справедливы жалобы на прислугу, то не менѣе справедливы и жалобы на господъ. Въ этомъ отношеніи помочь можетъ только развитіе нашей общей культурности.

Столичная дума образовала для разсмотрѣнія проекта под-

готовительную комиссію, подъ предсѣдательсвомъ М. М. Стасюлевича. Комиссія справедливо указывала, что наемъ на частную службу, какъ одинъ изъ видовъ личнаго найма, принадлежитъ области общаго гражданскаго права, и потому недостаточность закона не можетъ быть замѣняема распоряженіями административнаго свойства, каковыми эти правила являются. Комиссія отмѣчаетъ также и то, что по проекту обязанности прислуги отличаются особенною строгостью; а нанимателямъ предоставлены гораздо большія права. Указанные недостатки проекта усуглубляются еще административными взысканіями. Финансовая сторона проекта побуждаетъ комиссію также сказать, что, при осуществленіи этого проекта, самое нуждающееся и необезпеченное населеніе будетъ платить двойной налогъ: существующій адресный сборъ и вновь проектируемый. При этомъ новый сборъ съ лицъ, находящихся на частной службѣ, составитъ не городской доходъ, а доходъ градоначальства.

Но болѣе всего городская комиссія останавливаетъ свое вниманіе на самой важной сторонѣ, которая лишь мимоходомъ затрогивается проектомъ, на вопросѣ объ учрежденіи посреднической конторы.

Подготовительная комиссія права, когда утверждаетъ, что урегулированіе отношеній между нанимателями и нанимающимся, въ предѣлахъ и на основаніи общихъ гражданскихъ законовъ, составляетъ прямую обязанность и право городского общественнаго управленія. Въ доказательство правильности такого положенія, въ докладѣ комиссіи приводится историческая справка о судьбахъ учрежденной въ Петербургѣ въ 1809 г. при полицейскомъ управленіи «адресной экспедиціи», закрытой въ 1889 г. При учрежденіи этой экспедиціи предполагалось достигнуть двухъ цѣлей: доставить городу новый источникъ дохода, въ видѣ адреснаго сбора, и устроить над-

зоръ за поведеніемъ лицъ, ищущихъ мѣстъ въ частной службѣ. Какъ извѣстно, теперь остался только сборъ, подлежащій, однако, также отмѣнѣ, по своей неравномѣрности и тягостности. Вторая же цѣль совершенно не была достигнута.

Поэтому подготовительная комиссія и предлагаетъ думѣ избрать особую комиссію, для разработки въ годовой срокъ плана организаціи дѣла по найму прислуги и устройства городской посреднической конторы, и ходатайствовать, чтобы урегулированіе отношеній нанимателя къ нанимающемуся въ Петербургѣ было предоставлено общественному управленію, чтобы мысль объ устройствѣ контроля прислуги, проектированнаго въ «положеніи о наймѣ прислуги», была оставлена, чтобы, при разсмотрѣніи предположеній объ измѣненіи дѣйствующихъ законовъ о личномъ наймѣ, вступленіе въ договоръ найма не послужило основаніемъ къ лишенію нанимающихся покровительства общихъ всѣмъ законовъ; чтобы, далѣе, отвѣтственность за неисполненіе какихъ-либо полицейскихъ требованій опредѣлялась не иначе, какъ по суду и безъ увеличенія размѣра взысканія, чтобы, наконецъ, пользованіе городскою конторою было добровольное, и плата при этомъ за услуги не превышала расхода на содержаніе конторы.

Предложенія комиссіи были одобрены думою и проектъ учрежденія такой посреднической конторы выработанъ [1]), хотя градоначальство и не покидаетъ своей мысли.

Вопросъ объ отдыхѣ служащихъ въ торгово-промышленныхъ заведеніяхъ имѣетъ уже долгую исторію. Онъ былъ возбужденъ еще въ 1881 г. обществомъ вспоможенія приказчикамъ. Тогда дума рѣшила его отрицательно на принципіальномъ основаніи «свободы договора», такъ какъ хозяева и приказчики, по мнѣнію гласныхъ, заключаютъ между собою добровольныя соглашенія, и потому выговаривать усло-

[1]) Изв. Пет. д. 1900 № 34.

вія для отдыха слѣдуетъ предоставить самимъ нанимающимся. Такое невмѣшательство, конечно, не повлекло за собою улучшенія условій службы приказчиковъ. Поэтому то же общество, по прошествіи 15 лѣтъ, повторило свое ходатайство. На этотъ разъ дума отнеслась внимательнѣе къ вопросу и составила обязательное постановленіе о томъ, чтобы въ праздничные и воскресные дни торговля производилась съ 2 до 6 часовъ вечера. Но затѣмъ появилась новая задержка. Присутствіе по городскимъ дѣламъ измѣнило думское постановленіе, исключивъ питейныя заведенія, и такое измѣненное постановленіе было обращено къ исполненію безъ разсмотрѣнія думы; Сенатъ отмѣнилъ это постановленіе, какъ незаконное.

Въ засѣданіи 3 мая 1899 г. дума вновь составила обязательное постановленіе о запрещеніи въ воскресные и праздничные дни торговли съ 1 часа пополудни до 5 часовъ вечера, съ нѣкоторыми изъятіями (торговля съѣстными припасами, аптеки, транспортныя конторы, товарныя станціи желѣзныхъ дорогъ, и т. п.).

Относительно же распространенія этихъ правилъ и на трактиры дума уполномочила городского голову возбудить соотвѣтственное ходатайство, до сихъ поръ еще не разрѣшенное [1]).

Упомяну еще о томъ, что петербургская дума въ своихъ обязательныхъ постановленіяхъ по производству различной торговли устанавливала минимальный возрастъ, по большей части 18 лѣтній, въ видахъ охраны труда дѣтей и несовершеннолѣтнихъ. Съ этою же цѣлью дума ходатайствовала въ 1900 г. о распространеніи на трудъ дѣтей до 15 лѣтняго возраста, занимающихся на сценахъ увеселительныхъ заведеній, правилъ ограниченія труда малолѣтнихъ на фабрикахъ [2]).

---

[1]) Изв. Пет. д. 1898. № 31 и 1899 № 21. Дума почему-то не ходатайств. о примѣн. обяз. пост. къ товар. ст. ж. д.

[2]) Изв. Пет. д. 1900. № 26.

Очень многаго дума не предпринимаетъ въ отношеніи охраны трудящагося населенія; укажу, однако, на то, что въ санитарныхъ правилахъ, ею издаваемыхъ, можно усмотрѣть нѣкоторую заботу о здоровьѣ рабочихъ, какъ напримѣръ, въ недавнемъ постановленіи о томъ, что бы въ мастерскихъ, занимающихся луженіемъ посуды, приходилось воздуха на одного рабочаго не менѣе 2 кубическихъ сажень [1]).

Есть еще предположеніе объ улучшеніи невозможнаго положенія извочиковъ, но только въ отношеіи освобожденія ихъ отъ безконтрольнаго и безпредѣльнаго полицейскаго усмотрѣнія въ наложеніи взысканій за нарушеніе правилъ извознаго промысла. Наложеніе этихъ взысканій полиціею, а не судомъ устанавливаетъ для извозчиковъ какое-то исключеніе изъ общаго порядка. Думѣ необходимо не только озаботиться тѣмъ, что бы этотъ, довольно многочисленный, классъ городского населенія не былъ лишенъ суда, но и обратитъ вниманіе и на ихъ необезпеченное и совершенное зависимое отъ хозяевъ положеніе.

ГЛАВА V.

Матеріальная помощь.

Попечительство о бѣдныхъ.—Пріисканіе работы.—Кредитъ.—Предотвращеніе жилищной нужды.—Мѣропріятія по дровяному кризису.—Продовольственныя средства.

Матеріальная помощь думы городскому населенію можетъ быть поставлена весьма широко. Общественное управленіе Петербурга могло бы создать не мало мѣропріятій, препят-

[1]) Изв. Пет. д. 1900 г. № 24.

ствующихъ необезпеченному человѣку обратиться въ категорію людей бѣдныхъ или, при ухудшающихся часто случайныхъ обстоятельствахъ, въ число нищихъ.

Законное опредѣленіе компетенціи городского самоуправленія въ этомъ отношеніи довольно широкое. Городовое и земское положенія предоставляютъ городу Петербургу—оказаніе пособія нуждающемуся населенію, призрѣніе бѣдныхъ, прекращеніе нищенства, устраненіе недостатка продовольственныхъ средствъ, устройство благотворительныхъ заведеній, кредитныхъ учрежденій и т. п. Дѣятельность думы въ отношеніи предоставленія населенію матеріальной помощи вовсе не должна ни носить только благотворительнаго характера, ни отличаться пассивностью. Между тѣмъ, если петербургская дума и дѣлала что нибудь въ этомъ отношеніи, то почти только въ смыслѣ пассивнаго благотворенія, или продолжая такую дѣятельность дореформенной думы, или оказывая пособіе старымъ и вновь возникшимъ различнымъ благотворительнымъ учрежденіямъ. Дѣйствительно, по смѣтѣ 1898 года, столичная дума ассигновала на дѣло благотворительности 362,911 р. Изъ этой суммы самый большой расходъ 256 тыс. падалъ на городскую богадѣльню, съ 2,902 кроватями. Далѣе идетъ расходъ на благотворительныя учрежденія, устроенныя въ 1887 и 1897 гг. уже пореформенною думою—сиротскій домъ (25 тыс. руб.) и домъ трудолюбія съ ночлежнымъ пріютомъ (8 тыс. руб.). Въ этомъ почти и выразился самостоятельный починъ столичной думы за двадцатипятилѣтіе. Затѣмъ идутъ траты въ видѣ пособія не думскимъ учрежденіямъ—обществу попеченія о бѣдныхъ и больныхъ дѣтяхъ, обществу доставленія дешевыхъ квартиръ, обществу ночлежныхъ пріютовъ и т. п. учрежденіямъ, по 2—3 тыс. р. или менѣе.

Самое большое ассигнованіе пособія городомъ производилось тому учрежденію, дѣла котораго дума рѣшила взять

въ свои руки, — комитету для разбора и призрѣнія нищихъ (21,500 руб.). Трудно сказать, почему дума такъ долго не рѣшалась принять это дѣло. Недостаточность дѣятельности этого комитета уже давно бросалась въ глаза. Амбулаторная лечебница (2,234 въ годъ больныхъ), пріютъ съ ремесленными классами для дѣтей (188), богадѣльня (51 женщ.) и больница (18 женщ.),—вотъ и всѣ небольшія учрежденія комитета.

Главнѣйшая же отрасль дѣятельности комитета, не касаясь сбора пожертвованій и увеличенія капитала, состояла изъ «разбора» нищихъ.

Однихъ комитетъ, по оказаніи первой помощи въ одеждѣ и пищѣ, отправлялъ на родину, часто этапнымъ порядкомъ, въ тѣ общества, къ которымъ эти нищіе приписаны; другихъ комитетъ передавалъ или въ мировыя судебныя учрежденія, или въ распоряженіе градоначальника. Но всѣ они, какъ извѣстно, опять возвращались въ Петербургъ, увеличивая контингентъ профессіональныхъ нищихъ. А затѣмъ только весьма незначительная часть нищихъ отдавалась желающимъ на поруки или къ какому-нибудь подрядчику на работы. Незначительность дѣятельностии комитета въ отношеніи какъ прекращенія нищенства, такъ и оказанія имъ матеріальной помощи, была признана еще въ 1885 году особою правительственною комиссіею, которая и высказалась тогда же за передачу всего дѣла призрѣнія нищихъ городскому самоуправленію. Но дума неоднократно отклоняла это предложеніе, ограничиваясь ассигнованіемъ пособія комитету. Можно сожалѣть о такомъ отказѣ, но справедливость требуетъ напомнить также и о томъ, что дума никоимъ образомъ не соглашалась на предложеніе отпускать въ безконтрольное распоряженіе комитета столько средствъ, сколько считалъ необходимымъ комитетъ и дать деньги на устройство работнаго дома съ принудительно-полицейскимъ характеромъ. Болѣе активное рѣшеніе думы

послѣдовало только въ 1895 году, когда дума постановила устроить свой домъ трудолюбія съ ночлежнымъ пріютомъ и учредила подготовительную комиссію по вопросу о принятіи въ вѣдѣніе города дѣлъ комитета призрѣнія нищихъ. Но эта комиссія пришла къ отрицательному рѣшенію вопроса и высказала такой взглядъ. «Городскія думы, говоритъ комиссія, суть необходимыя учрежденія для завѣдыванія городскимъ хозяйствомъ и имѣютъ обязательные расходы, для которыхъ должны собрать и изыскать соотвѣтствующія средства; содержаніе же собственныхъ заведеній составляетъ придаточныя занятія» [1]). Но дума въ мартѣ 1898 г. постановила ходатайствовать объ упраздненіи комитета для разбора и призрѣнія нищихъ, о передачѣ всего его дѣла думѣ и объ установленіи городскихъ попечительствъ о бѣдныхъ, какъ все это сдѣлано въ Москвѣ.

Органы по призрѣнію бѣдныхъ должны быть особенно близки къ тому слою городского населенія, который нуждается, ищетъ матеріальной помощи. Какого рода помощь необходима нуждающемуся въ ней, постоянная или временная, какъ опредѣлить просящаго милостыню: профессіональнымъ, случайнымъ или больнымъ,—все это лучше, правильнѣе и болѣе соотвѣтственно дѣйствительности можетъ установить только органъ, стоящій близко къ населенію.

Но въ учрежденіи городскихъ участковыхъ попечительствъ въ томъ видѣ, какъ они проектированы, сказывается еще и другая важная сторона. Если участковый попечитель и его товарищъ, утверждаемые, по проекту временнаго положенія участковыхъ попечительствъ, думою, если члены совѣта такихъ попечительствъ, утверждаемые въ числѣ отъ 5 до 10 городскою благотворительною комиссіею, и окажутся, по всему

---

[1]) Изв. Пет. д. 1898 г. № 3.

вѣроятію, въ большинствѣ изъ числа либо гласныхъ думы, либо городскихъ избирателей, то все же «члены-сотрудники» участвуютъ въ общихъ собраніяхъ участковыхъ попечительствъ для выслушанія и обсужденія отчета о дѣятельности попечительства. А членами-сотрудниками, утверждаемыми въ этомъ званіи совѣтомъ, по предложенію попечителя и по заявленію желающихъ, считаются лица, участвующія въ дѣлѣ не только денежными пожертвованіями, но, что самое главное, и своимъ личнымъ трудомъ.

Это—организація новыхъ общественныхъ силъ. Въ думѣ дѣлались возраженія, что вовсе не зачѣмъ придумывать новую организацію болѣе мелкихъ территоріальныхъ общественныхъ единицъ, когда таковыя уже имѣются, въ лицѣ приходовъ и, въ частности по дѣламъ благотворенія, приходскихъ попечительствъ. Понятно, что и эти послѣднія отнеслись весьма несочувственно къ мысли объ организаціи городскихъ участковыхъ попечительствъ, видя въ нихъ «опасныхъ конкуррентовъ по сбору пожертвованій и даже по распредѣленію помощи». Но недостаточность дѣятельности приходскихъ попечительствъ уже видна въ ихъ предложеніи объ отпускѣ имъ денежныхъ пособій отъ города и о правѣ ихъ помѣщать своихъ бѣдныхъ безвозмездно въ городскія благотворительныя учрежденія. Очевидно, что самостоятельности у представителей этихъ попечительствъ еще не много, а безъ нея оказаніе матеріальной помощи мѣстному населенію не будетъ плодоворнымъ. Примѣръ московскихъ попечительствъ убѣждаетъ, что участковая организація ихъ, цѣликомъ основанная на самодѣятельности членовъ, имѣетъ всѣ шансы на успѣхъ.

Но на ходатайство думы объ упраздненіи с.-петербурскаго комитета для разбора и призрѣнія нищихъ и о передачѣ всего дѣла этого комитета, учрежденнаго еще въ 1837 г., въ вѣдѣніе города, было отвѣчено отказомъ въ виду того, что въ

министерствѣ юстиціи разрабатывается общій проектъ мѣръ борьбы съ нищенствомъ и бродяжничествомъ. На сообщеніе министерства внутреннихъ дѣлъ, что городъ можетъ ввести участковую организацію независимо отъ разрѣшенія вопроса о передачѣ дѣлъ комитета, дума, новымъ постановленіемъ въ сентябрѣ 1899 г., отказалась отъ установленія городскихъ попечительствъ безъ этой передачи.

Такъ, весьма благое начинаніе петербурской думы, уже не по ея винѣ, затормозилось.

Предполагаемая думою дѣятельность по организаціи помощи бѣднымъ можетъ быть дѣйствительно производительною только при условіи многихъ мѣръ предупредительнаго характера, не допускающихъ возможности впасть въ нищенство, препятствующихъ развитію нищенства до размѣровъ, непосильныхъ не только городу, но и государству.

Въ ряду такихъ мѣръ на первое мѣсто должно быть поставлено содѣйствіе безработнымъ въ пріисканіи ими работы, чѣмъ и будетъ предотвращена для нихъ легкая возможность перейти изъ разряда ищущихъ труда въ категорію просящихъ милостыню. Опредѣлить съ большею или меньшею точностью число лицъ, не имѣющихъ заработка, страдающихъ отъ безработицы, весьма трудно, такъ какъ регистраціи такихъ лицъ никѣмъ не ведется: ни думою, ни благотворительными учрежденіями. Въ переписи г. Петербурга 1890 г. имѣются рубрики лицъ, живущихъ на счетъ общественной и частной благотворительности, просящихъ милостыню, лицъ безъ опредѣленныхъ занятій, не обозначившихъ своего занятія или средствъ къ жизни, и лицъ, живущихъ на средства родителей или родственниковъ. Если отнести ихъ всѣхъ къ разряду не имѣющихъ заработка, то лицъ этихъ категоріи (безъ ихъ семей) оказывается свыше 40 тысячъ (13,748 мужчинъ и 27,724 женщины), что составитъ 6,5 проц. всего самостоятельнаго петербурскаго населенія.

Профессоръ Янсонъ, исчислилъ, по переписи 1881 года, число живущихъ безъ работы, въ день переписи въ 22,125 человѣкъ, т. е. 3,8 проц. всего самостоятельнаго населенія, составивъ это число изъ лицъ, обозначившихъ свое занятіе, но указавшихъ, что они «безъ мѣста», и изъ поденщиковъ, безъ всякаго другого обозначенія. Къ этому числу слѣдуетъ причислить еще 15,000, впавшихъ во временную несостоятельность, т. е. лицъ, получившихъ только «единовременныя» пособія (въ 1884 г.) изъ всѣхъ благотворительныхъ учрежденій г. Петербурга, исключая обществъ при учебныхъ заведеніяхъ. [1]). Но всѣ эти данныя относятся уже къ весьма давнему времени. А между тѣмъ ростъ неимущихъ весьма значителенъ, какъ это можно заключить изъ того, что въ комитетъ для разбора и призрѣнія нищихъ поступили въ 1890 году 4114 человѣкъ, а въ 1896 г.—9791. Однако, всѣ приведенныя данныя, по ихъ неточности, далеко не рисуютъ дѣйствительной нужды въ работѣ.

Въ Петербургѣ имѣются частныя посредническія конторы, почти исключительно для домашней прислуги. Содержимыя по большей части на коммерческихъ основаніяхъ, эти конторы возбуждаютъ недовѣріе въ нанимателяхъ и нареканіе прислуги за потраченныя даромъ деньги. Есть еще у насъ при нѣкоторыхъ благотворительныхъ учрежденіяхъ бюро предложеній интеллигентнаго труда, дѣйствующія далеко не плодотворно.

Но что сказать о рабочихъ на фабрикахъ, заводахъ и т. п.? Имъ приходится или стоять около запертыхъ дверей фабрикъ, поджидая земляковъ, надѣясь на ихъ рекомендацію, или отправляться на тотъ или другой рынокъ, гдѣ городъ устроилъ «биржи труда», въ видѣ холодныхъ, не отапливаемыхъ зимою деревянныхъ навѣсовъ, а то и просто погуливать

---

[1]) „Сбор. свѣд. о благотв. изд. Спб. гор. общ. упр.

на открытомъ воздухѣ. Учрежденіе городской центральной посреднической конторы по пріисканію работы въ такомъ рабочемъ городѣ, какъ Петербургъ, съ 300 т. рабочаго люда, является самою настоятельною и крайнею нуждою. Такую контору петербурская дума могла и имѣла право учредить и до принятія въ свое вѣдѣніе дѣла призрѣнія нищихъ. Дума и управа умолчали о такой посреднической конторѣ, хотя имъ и указывалось на необходимость «открытія въ помощь участковымъ попечительствамъ такой центральной городской конторы для найма прислуги и пріисканія работы въ ней нуждающимся, въ которой должны ежедневно собираться свѣдѣнія о спросѣ на трудъ и о количествѣ незанятыхъ рабочихъ силъ, съ обозначеніемъ профессій нанимающихся». Правда, въ проектѣ управы есть центральное справочное бюро, гдѣ «сосредоточиваются свѣдѣнія о всѣхъ нуждающихся, какъ пользующихся, такъ и не пользующихся общественнымъ призрѣніемъ», и свѣдѣнія о всѣхъ благотворительныхъ учрежденіяхъ. Такое бюро, конечно, тоже необходимо, но оно совершенно не имѣетъ значенія посреднической конторы между работодателями и рабочими и въ тоже время не можетъ замѣнить центральнаго учрежденія, которое бы объединяло общественную и частную инициативу въ борьбѣ съ нуждою бѣдняковъ.

Предупреждающее значеніе имѣетъ и предоставленіе населенію доступнаго, дешеваго и льготнаго кредита, построеннаго на началахъ, не умепьшающихъ экономическую состоятельность заемщика, а, напротивъ, помогающихъ ему выйти изъ временнаго затруднительнаго положенія. Дѣятельность столичной думы въ этомъ отношеніи еще только начинается. Долго, очень долго петербурская дума не хотѣла брать на себя заботу о дешевомъ кредитѣ. Предложеніе объ организаціи такого кредита еще въ 60-хъ годахъ было отклонено думою. Такая же судьба постигла и предложенія объ устройствѣ го-

родского ломбарда, сдѣланныя пореформенной думѣ въ 1881, 1884 и въ 1892 годахъ. Не могли долго убѣдить думу въ необходимости устройства городского кредита ни высота процентовъ, взимаемыхъ закладными обществами и ссудными кассами (до 24 и 36 проц.), ни значительность каждогодныхъ уплатъ населеніемъ этихъ процентовъ (до пяти милліоновъ при 20 милл. закладовъ), ни существованіе городскихъ ломбардовъ въ провинціальныхъ городахъ. Только въ 1895 г. петербурская дума пришла къ положительному рѣшенію, постановивъ учредить городской ломбардъ.

Дѣятельность городского ломбарда будетъ дѣйствительно плодотворною, если городская территорія покроется цѣлою сѣтью отдѣленій ломбарда и преимущественно на окраинахъ города. Теперь дѣйствуютъ четыре отдѣленія.

Инструкція, выработанная особою комиссіею, предполагаетъ слѣдующій рядъ операцій городского ломбарда: выдачу ссудъ, пріемъ на храненіе и продажу—аукціонную и по вольной цѣнѣ. Главная изъ этихъ операцій — ссудная.

Процентъ установленъ за ссуды не въ максимальномъ, допускаемомъ въ уставѣ городского ломбарда, размѣрѣ 6 проц. годовыхъ или $^1/_2$ проц. въ мѣсяцъ, а въ значительно меньшемъ—4 проц. и $^1/_3$ проц.; при этомъ условіи заемщикъ будетъ уплачивать 14—16 проц., считая плату за храненіе и страхованіе (6 проц. годовыхъ съ оцѣночной суммы). Хотя въ частныхъ ломбардахъ взимается до 24 проц., за ссуду и храненіе, но проектируемые процепты все-таки нельзя не признать довольно значительными.

Въ ссудной операціи, кромѣ размѣра процентовъ, важно также и то, какое соотношеніе устанавливается между стоимостью закладываемой вещи и величиною ссуды. Въ инструкціи предполагается выдавать ссуды подъ драгоцѣнныя вещи (золото, серебро и камни) $^3/_4$ ихъ стоимости, а подъ остальныя

вещи $^3/_5$ оцѣночной стоимости. Это послѣднее соотношеніе оказывается меньше максимальнаго, положеннаго въ уставѣ ($^3/_4$), и даже не достигаетъ обыкновенно практикуемаго въ частныхъ обществахъ ($^2/_3$). Такимъ образомъ устанавливаемое инструкціею соотношеніе между оцѣночною стоимостью закладываемыхъ вещей и ссудою представляется менѣе выгоднымъ для заемщиковъ. Конечно, въ этомъ отношеніи важно, какъ будетъ производиться самая оцѣнка, высоко или низко. Въ существующихъ частныхъ ломбардахъ оцѣнка эта такъ происходитъ, что говорить о взаимномъ соглашеніи нельзя.

Въ ссудной операціи, далѣе, не безразлично, существуютъ ли и какія именно предѣльныя нормы выдаваемыхъ ссудъ, ихъ минимальная и максимальная величины. Цѣль учрежденія городского ломбарда—предоставленіе дешеваго кредита малосостоятельнымъ классамъ городскаго населенія. Поэтому въ городскомъ учрежденіи крайне нежелательны частые отказы въ пріемѣ вещей въ закладъ по ихъ малоцѣнности. Въ этомъ отношеніи городской ломбардъ справедливо допускаетъ выдачу ссудъ въ минимальномъ размѣрѣ одного рубля, тогда какъ частныя общества менѣе двухъ рублей не выдаютъ. Равнымъ образомъ необходимо было установить и максимальную величину ссуды, чтобы ломбардъ, съ его незначительною на первыхъ порахъ дѣятельностью, не служилъ болѣе выгоднымъ помѣщеніемъ залоговъ для людей богатыхъ. Максимальный размѣръ, принятый въ городскомъ ломбардѣ въ 300 р., достаточно великъ; повышать его вовсе не желательно.

Съ городскими ломбардами можетъ быть соединена еще одна кредитная операція. Извѣстно, что мелкіе промышленники имѣютъ кредитъ на самыхъ тяжелыхъ условіяхъ, поэтому выдача изъ городского ломбарда ссудъ подъ орудія и матеріалы производства, съ оставленіемъ залога въ рукахъ закладчика,

было бы дѣйствительною и насущною помощью для этого класса горожанъ.

Х. Х. Крюгеромъ былъ представленъ въ думу проектъ с.-петербургскаго общества взаимопомощи. Для учрежденія этого общества городъ долженъ отпустить заимообразно 300,000 руб., какъ это было сдѣлано въ 60-хъ годахъ по отношенію къ городскому кредитному обществу и взаимному отъ огня страхованію. Далѣе, для образованія необходимаго капитала, городъ гарантируетъ 5 проц. доходъ на именные паи въ 30 р. на общую сумму 300,000 руб., при чемъ въ однѣ руки можетъ быть дано не болѣе 20 паевъ. Членами обществъ могутъ быть всѣ правоспособные жители города Петербургда обоего пола, внесшіе 10 проц. желаемаго ими кредита.

Операціи проектируемаго общества состоятъ въ содѣйствіи къ сбереженію, въ устройствѣ вспомогательной кассы на случай болѣзни и дряхлости, въ оказаніи помощи къ пріобрѣтенію доброкачественныхъ жизненныхъ припасовъ. Но главная операція общества — «личный» кредитъ, каковой можетъ имѣть всякій членъ общества или за поручительствомъ одного-двухъ пайщиковъ, или подъ имущество квартиръ и промышленныхъ заведеній.

Слѣдовало бы во-первыхъ понизить пай до 10 р. и во-вторыхъ только въ томъ случаѣ допускать въ однѣ руки предѣльное, до 3, до 5, до 10, а потомъ уже и до 20, число паевъ, если единоличные паи не разберутся городскимъ населеніемъ. Идея о личномъ мелкомъ кредитѣ подъ имущество квартиръ и промышленныхъ заведеній весьма плодотворна. Получить такъ необходимый, безъ котораго теперь все равно нельзя обойтись, кредитъ, могущій вывести трудящагося человѣка изъ временнаго затрудненія или содѣйствовать развитію мелкихъ промысловъ, съ оставленіемъ имущества въ распоря-

женіи владѣльца, — это, конечно, одно изъ самыхъ вѣрныхъ мѣропріятій къ предотвращенію бѣдноты и къ подъему матеріальныхъ силъ городской массы.

Ссудную операцію и можно только тогда признать цѣлесообразно организованною, когда выдачи ссудъ будутъ производиться при этомъ условіи оставленія въ пользованіи заемщика закладываемой вещи. Квартирная обстановка, орудія ремесленнаго труда, инструменты и т. п., конечно, могутъ быть закладываемы, безъ вреда для заемщика, только въ томъ случаѣ, если у него остается право и возможность пользоваться ими. Это имѣетъ два большихъ преимущества: ломбарду не представляется надобности тратить на сооруженіе кладовыхъ для храненія этихъ вещей, и всѣ заемщики, оставляя въ своемъ пользованіи залоги, не дѣлаются черезъ закладъ менѣе состоятельными.

Гласный думы К. А. фонъ-Раабенъ предложилъ дополнить § 13-й устава ломбарда такимъ примѣчаніемъ: «громоздкіе залоги могутъ быть, по желанію управленія ломбарда, оставляемы въ рукахъ у закладчиковъ, подъ сохранную росписку, съ отвѣтственностью ихъ за цѣлость, ломку и порчу, за что можетъ быть взимаема ежемѣсячная плата въ погашеніе долга; ломбардъ, черезъ своихъ агентовъ, обязанъ не менѣе раза въ мѣсяцъ дѣлать провѣрку имуществу, принятому и сданному по описи».

Дума, однако, отвергла это предложеніе.

Городская масса въ Петербургѣ испытываетъ острую нужду и въ жильѣ.

Возростаніе квартирныхъ платъ на 25—30 и болѣе процентовъ побуждаетъ живущихъ личнымъ трудомъ увеличивать трату на квартиру изъ своего заработка.

Вздорожаніе цѣнъ на квартиры заставляетъ населеніе жить болѣе скученно, потѣсниться и перебраться въ подвальные и

верхніе этажи. Болѣе сорока процентовъ городского населенія ютится (по переписи 1890 г.) въ подвальномъ этажѣ (до 50 тыс. человѣкъ), въ мансардахъ (до 22 т.), въ первомъ (до 230 т.) и въ пятомъ и шестомъ этажахъ (до 32 т.).

При этомъ въ подвальномъ этажѣ и въ мансардахъ въ одной комнатѣ въ среднемъ живетъ по 4 человѣка, въ первомъ, пятомъ и шестомъ по 2—3. Но это только въ среднемъ, а въ тѣхъ квартирахъ, которыя сдаются угловымъ жильцамъ, скрученность доходитъ до невѣроятныхъ размѣровъ и число жителей на одну комнату достигаетъ 10.

Санитарныя условія этихъ угловыхъ жилищъ прямо невозможны [1]). Но не все необезпеченное населеніе можетъ помѣститься и съ такимъ «комфортомъ», многіе не имѣютъ средствъ на наемъ постояннаго «угла», а принуждены бываютъ отправляться въ ночлежные пріюты—эти очаги всяческихъ заразъ. Нужда въ ночлежныхъ домахъ въ Петербургѣ велика. Даже въ тѣхъ частяхъ города, въ которыхъ имѣются благоустроенные ночлежные дома и значительное количество постоялыхъ дворовъ,—число лицъ, ищущихъ ночлега, такъ велико, что въ 2—3 раза превышаетъ число разрѣшенныхъ мѣстъ и безъ того скупо разсчитанныхъ по $^3/_4$ куб. сажени воздуха на каждаго ночлежника; а въ одномъ ночлежномъ пріютѣ, въ Рождественской части, разсчитанномъ на 25 человѣкъ, оказалось 140 ночлежниковъ, т. е. въ $5^1/_2$ разъ болѣе; другой пріютъ въ Нарвской части вмѣсто 382 принимаетъ 1000 и болѣе человѣкъ и т. п. При такомъ крайнемъ переполненіи, эти пріюты представляютъ ночью печальную и ужасную, съ санитарной стороны, картину. Постоянными посѣтителями ихъ являются исключительно чернорабочіе и пропившіеся, такъ называемые «стрѣлки». Эти люди спятъ безъ всякихъ постель-

[1]) См. ст. Г. Герценштейна въ „Сѣвер. Вѣст.“ 1898 г. № 1 и 3. „Гдѣ и какъ ютится петербургская бѣдность?“

ныхъ принадлежностей, въ грязныхъ, мокрыхъ и зловонныхъ лохмотьяхъ и обуви, по *двое* на пространствѣ въ 18 вершковъ, узаконенномъ для *одного*; весь полъ подъ нарами, въ проходахъ и сушильнѣ бываетъ буквально вплотную устланъ ночлежниками. Воздуху въ спальняхъ едва ли приходится по 1/4 куб. саж. на человѣка и онъ до того бываетъ испорченъ, что у непривычныхъ людей вызываетъ головокруженіе, головныя боли и тошноту. Еще хуже тамъ, гдѣ нѣтъ и такихъ пріютовъ, а есть только постоялые дворы и «углы», страшно переполненные, особенно зимою. «Лѣтомъ такого переполненія, не бываетъ, такъ какъ часть ночлежниковъ находитъ себѣ даровой пріютъ на баркахъ, на Смоленскомъ полѣ, огородахъ и т. п.; во время ночныхъ обходовъ находили спавшихъ людей на свалкахъ, гдѣ они вырывали траншеи и устраивали себѣ постель изъ брошенныхъ тутъ же рваныхъ рогожъ, — только по случайно высунувшейся ногѣ полиція обнаруживала эти жилища» [1]).

Что дѣлаетъ дума для уничтоженія жилищной нужды трудящагося городского населенія? Дума оказываетъ поддержку обществу ночлежныхъ домовъ, ассигнуя ему по 2000 р. пособія въ годъ, на содержаніе принадлежащихъ обществу четырехъ ночлежныхъ пріютовъ, гдѣ ежедневно до 1000 человѣкъ получаетъ за 3 и 5 коп. помѣщеніе для ночлега и ужинъ. Только въ 1896 году дума устроила на средства, пожертвованныя кредитнымъ обществомъ, городской ночлежный домъ при первомъ домѣ трудолюбія, на площади Никольскаго собора. Между тѣмъ общее число ночлежниковъ въ разныхъ пріютахъ, принадлежащихъ городу, обществамъ и частнымъ лицамъ, опредѣляется до 4000 человѣкъ, которые и живутъ въ большинствѣ въ частныхъ пріютахъ, основанныхъ съ комерческою цѣлью и существующихъ за счетъ здоровья этого люда.

---

[1]) Изв. Пет. д. 1900. № 34.

Учрежденіе домовъ трудолюбія мало можетъ оказать вліянія на уменьшеніе жилищной нужды, такъ какъ первый домъ обратился, собственно, въ дѣтскій пріютъ, а другіе еще недавно только функціонируютъ, и каковъ будетъ результатъ ихъ дѣятельности, трудно сказать. Но городъ и тутъ идетъ за частною иниціативою, устроивъ въ 1896 г. городской домъ трудолюбія. Городъ еще даетъ субсидію (5400 руб. въ 1900 г.), обществу доставленія дешевыхъ квартиръ, въ обоихъ домахъ котораго въ 1896 году обитало 396 взрослыхъ (женщинъ 290 и мужчинъ 106) и дѣтей 139, со среднею платою за комнату отъ 60 до 100 р. Существуетъ въ Петербургѣ еще два дома, принадлежащихъ акціонерному обществу для улучшенія въ С.-Петербургѣ помѣщеній для рабочаго и нуждающагося населенія. Но въ этихъ домахъ квартиры сдаются по цѣнѣ, недоступной для рабочихъ, по 30 р. за квартиру. Поэтому-то городъ и не даетъ пособія этому обществу, очевидно неправильно называющемуся обществомъ для улучшенія помѣщеній для рабочихъ. Скорѣе дома этого общества служатъ для среднесостоятельныхъ горожанъ. Дешевыя квартиры для семейныхъ фабричныхъ работницъ имѣются только въ одномъ домѣ, построенномъ на средства г-жи Степановой въ районѣ Обводнаго канала съ 50 жилыми комнатами, съ платою за комнату доступною, по 5 р. въ мѣсяцъ. Въ видахъ закрытія подвальныхъ помѣщеній въ Гавани, населеніе которыхъ такъ страдаетъ отъ наводненія, устраивается баракъ.

Существуетъ только одинъ собственно городской ночлежный домъ въ Казанской части на 162 ночлежника, и постановлено уже избрать мѣсто для постройки другого въ Коломенской части на 300—400 человѣкъ.

Устраивается приспособленіе для временныхъ ночлежныхъ пріютовъ: одного на Петербургской сторонѣ на 36 челов. и трехъ въ Васильевской части на 134 человѣка, при чемъ для

этой цѣли, между прочимъ, предполагается *приспособить досчатую конюшню*.

Вообще петербургскіе дѣятели принципіально не признаютъ за городскимъ общественнымъ управленіемъ обязанности заботиться о предоставленіи *всему* нуждающемуся городскому столичному населенію доступныхъ, дешевыхъ и здоровыхъ жилищъ. Вотъ что читаемъ въ докладѣ управы объ устройствѣ временныхъ ночлежныхъ пріютовъ: «на городское управленіе не возлагается обязанности устройства на городской счетъ такого числа ночлежныхъ домовъ, чтобы эта потребность была совершенно исчерпана; въ данномъ случаѣ городу, прежде всего, принадлежитъ иниціатива и общее руководительство этимъ дѣломъ, при чемъ широкое поле дѣятельности по этому вопросу вездѣ принадлежитъ благотворительнымъ обществамъ».

Напротивъ, городъ долженъ построить цѣлый рядъ домовъ, цѣлесообразно устроенныхъ, для предоставленія нуждающемуся населенію дешеваго, удобнаго и въ санитарномъ отношеніи благополучнаго жилья.

Частная иниціатива, какъ она ни была бы значительна, окажется недостаточною. Мало поможетъ и увеличеніе санитарныхъ требованій, предъявляемыхъ къ владѣльцамъ тѣхъ домовъ, гдѣ имѣются квартиры, сдаваемыя трудящемуся классу, если, одновременно съ этимъ, наши города не озаботятся устройствомъ ночлежныхъ домовъ и дешевыхъ для жилья зданій.

На Западѣ уже давно города признали своею прямою обязанностью помощь нуждающемуся въ жилищѣ городскому населенію. Въ 1866 года городъ Глазго получилъ полномочіе снести 40 чрезмѣрно населенныхъ домовъ, съ 10,000 жилищами и 50 т. населенія.

До 1895 г. общій расходъ на покупку земли и на постройку домовъ составлялъ 2 милліона фунтовъ слишкомъ,

было устроено новыхъ 27 улицъ, паркъ и нѣсколько площадей, другія улицы были расширены, затѣмъ было построено семь образцовыхъ ночлежныхъ домовъ и рядъ домиковъ для рабочаго населенія. Въ настоящее время городъ Глазго владѣетъ 1.202 жилищами, гдѣ въ 551 квартирѣ въ одну комнату и въ 486 квартирахъ въ двѣ комнаты живутъ 5.300 человѣкъ. Наемная цѣна квартиры въ одну комнату достигаетъ въ мѣсяцъ отъ 6 р. до 6 р. 50 коп. Но городъ Глозго не остановился на указанной дѣятельности, и въ виду сравнительной дороговизны квартиръ, принялся съ 1894 г. за постройку казармъ, причемъ въ каждой казармѣ было устроено 30 квартиръ изъ одной и двухъ комнатъ, съ платою за квартиру значительно дешевле квартиръ въ домикахъ [1]).

Другая сторона дѣятельности думы должна состоять въ требованіяхъ санитарнаго благоустройства какъ отъ лицъ, сдающихъ свои квартиры подъ угловыя жилья, такъ и отъ домовладѣльцевъ, сдающихъ свои дома подъ мелкія квартиры или подъ ночлежные дома. Существуютъ и въ настоящее время обязательныя санитарныя постановленія, но съ ничтожными требованіями: $^3/_4$ кубич. саженей воздуха на каждаго ночлежника, 2 яруса наръ—одинъ постоянный желѣзный, другой—навѣсный изъ гамаковъ или просто на полу на соломянныхъ тюфякахъ; высота жилыхъ помѣщеній въ подвальныхъ этажахъ и мансардахъ устанавливается только въ $3^1/_2$ аршина [2]). Но и эти минимальныя требованія на самомъ дѣлѣ не выполняются. Дума должна увеличить эти требованія, и болѣе строго слѣдить за выполненіемъ обязательныхъ постановленій. Кромѣ того, думѣ слѣдовало бы войти съ ходатай-

---

[1]) К. Гуго. Новѣйш. теченія въ англ. гор. самоупр. стр 112—113.

[2]) Сб. обяз. пост.: § 47 и 50 по санит. части и § 14 п. а и 25 п. е. по строит. ч.; стр. 156, 157, 77, 79.

ствомъ о дарованіи ей права принудительнаго сноса жилыхъ домовъ, въ родѣ Вяземской лавры.

Необходимо также обслѣдованіе квартирныхъ жилищныхъ условій, чего петербурская дума не дѣлаетъ; въ этомъ она могла бы взять примѣръ съ Москвы. Тогда думцы увидѣли, какъ сильно эта нужда въ жилищѣ. Стоитъ привести нѣкоторыя данныя изъ московскаго обслѣдованія коечно-каморочныхъ квартиръ, приведенныя въ «Рус. Вѣд.».

Во всѣхъ коечно-каморочныхъ квартирахъ, на постоялыхъ дворахъ, въ извозчичьихъ квартирахъ и въ ночлежныхъ домахъ числится 207,000 человѣкъ, и въ томъ числѣ масса дѣтей. Такимъ образомъ, до одной пятой всего городского населенія въ Москвѣ помѣщается въ указанныхъ жилищахъ и терпитъ нужду въ самомъ необходимомъ. Всѣ эти квартиры совершенно переполнены и поставлены въ самыя невозможныя санитарныя условія.

Большинство квартиръ отличается сыростью, холодомъ и отсутствіемъ всякихъ удобствъ; квартиры не ремонтируются цѣлыми годами; во многихъ изъ нихъ нѣтъ форточекъ; на человѣка приходится, въ среднемъ, только 1 куб. саж. воздуха, спускаясь до 0,5; жильцы спятъ на койкахъ по двое, ночуютъ на печахъ; каморки отдѣляются только досчатой, не доходящей до потолка, перегородкой. Зловоніе, спертый невозможный воздухъ вѣчно стоитъ въ этомъ, странно сказать, жилищѣ для человѣка, служащемъ очагомъ заразы, распространяющейся по всему городу.

Необходима быстрая, рѣшительная, энергичная помощь, непосредственно оказываемая этой нуждѣ.

Съ жилищною нуждой тѣсно связанъ вопросъ объ упорядоченіи торговли дровами. Въ петербургской думѣ сначала заявлялось о необходимости притти на помощь населенію и о произволѣ торговцевъ дровами. Въ предостереженіе издается обязательное по-

становленіе о длинѣ дровъ (6½ вершковъ). Не получивъ утвержденія подлежащихъ властей, дума отказывается отъ обжалованія и поручаетъ управѣ измыслить другія мѣропріятія. Этою другою мѣрою была обязательность для владѣльцевъ дровяныхъ складовъ вывѣшивать объявленія о сортѣ, длинѣ и цѣнѣ дровъ. Но и эта мѣра была отмѣнена самою же думою въ октябрѣ 1896 г. И осталось отъ всей заботы думы объ обезпеченіи населенія дровами только ассигнованіе 4,000 руб. (по см. 1898 г.) на покупку дровъ для раздачи бѣднымъ жителямъ столицы. Дровяной кризисъ 1898 г. побудилъ на болѣе рѣшительные шаги. Было устроено пять дровяныхъ городскихъ складовъ какъ для продажи дровъ по меньшей цѣнѣ, такъ и для снабженія дровами городскихъ зданій. Дровяная операція была успѣшна, и постановленіемъ отъ 28 іюня 1900 г. дума рѣшила продолжать эту операцію и на будущій годъ.

Городовымъ положеніемъ думѣ предоставлено «попеченіе объ устраненіи недостатка продовольственныхъ средствъ». Руководствуясь такимъ правомъ, петербурская дума неоднократно выступала или, вѣрнѣе, пыталась выступать на путь мѣропріятій по уменьшенію дороговизны хлѣба и мяса. Однако, установленіемъ таксы на хлѣбъ (по 1½ коп. за фунтъ печенаго хлѣба ржаной муки при биржевой цѣнѣ 9 руб. за куль въ 9 пудовъ) только и выражается пока дѣятельность думы. Опытъ съ покупкою муки во время голоднаго года оказался, какъ извѣстно, весьма неудачнымъ, оставивъ по себѣ только непріятную «пухертовскую муку». Этотъ опытъ, однако, вовсе не говоритъ за то, что городъ не можетъ оказать вліянія на предоставленіе болѣе дешеваго и болѣе доброкачественнаго хлѣба. Особенно въ послѣднемъ отношеніи много еще надлежитъ сдѣлать, такъ какъ изъ лавокъ продаютъ зачастую весьма недоброкачественный хлѣбъ. Это обстоятельство побудило создать проектъ объ устройствѣ центральной

городской хлѣбопекарни для снабженія хлѣбомъ городскихъ больницъ.

Еще болѣе необходимымъ представляется удешевленіе мяса. Дороговизна мяса въ Петербургѣ съ каждымъ годомъ все увеличивается, и среднесостоятельные классы столичнаго населенія принуждены или сокращать свои другія потребности, или довольствоваться худшими сортами мяса. Для массы же малосостоятельнаго и бѣднѣйшаго населенія г. Петербурга мясо, какъ обыденная и постоянная пища, оказывается совершенно недоступнымъ. Эти классы петербургскихъ обывателей поэтому-то и питаются преимущественно мучною пищею, что отражается весьма печально какъ на ихъ здоровьѣ, такъ и, въ особенности, на здоровьѣ подрастающаго поколѣнія. Къ дурному воздуху жилья, къ тяжелому фабричному труду, къ плохимъ санитарнымъ условіямъ города — прибавляется еще и худая пища. Поэтому вопросъ о дешевизнѣ мясныхъ продуктовъ представляется весьма важнымъ, заслуживающимъ самаго серьезнаго вниманія, — и обыватель, конечно, съ надеждою взираетъ на городскую думу, ожидая отъ нея «мѣропріятій». Въ этомъ отношеніи, однако, дума почти ничего не сдѣлала, если не считать ея содѣйствія къ подвозу мороженаго мяса. Но справедливость требуетъ сказать, что наша дума неоднократно занималась вопросомъ объ удешевленіи мясныхъ продуктовъ. Въ 80-хъ годахъ учрежденная думою комиссія, объ изысканіи мѣръ къ упорядоченію мясной торговли, пришла къ мысли объ устройствѣ городского комиссіоннаго бюро съ городскими факторами и аукціонистами. Это бюро должно было бы производить торгъ мясными продуктами на скотопригонномъ дворѣ въ опредѣленное время, по цѣнѣ или соглашенной, или объявляемой на аукціонѣ. Средства на содержаніе этого бюро должны были получаться путемъ взиманія съ продавцевъ и покупателей по 2 коп. съ пуда, причемъ 50 проц. пред-

полагаемыхъ къ поступленію суммъ должны идти въ общіе рессурсы города. Однако, управа, соглашаясь въ принципѣ съ комиссіею, не находила пока нужнымъ устранять существующіе обычаи торговыхъ сдѣлокъ. Сама дума также не высказалась опредѣленно, и многіе гласные полагали, что бюро не устранитъ существующей монополіи въ торговлѣ мясомъ, такъ какъ, говорили они, нельзя запретить ни отдѣльному лицу, ни компаніи скупать скотъ или мясо и продавать то и другое по цѣнѣ, выгодной для нихъ. Очевидно, эти гласные стояли на точкѣ зрѣнія полнаго невмѣшательства города въ дѣло снабженія городского населенія мясомъ. Нерѣшительная дума передала вопросъ опять въ комиссію для дополненія новыми данными. Въ 1888 году новая комиссія по изысканію мѣръ къ удешевленію жизненныхъ продуктовъ, однако, не сочла своимъ долгомъ обратить вниманіе на то, что дума въ принципѣ, собственно, стояла за городское комиссіонное бюро, а предложила болѣе дешевое средство и менѣе дѣйствительное, учредить должность одного городского комиссіонера, въ 3,600 руб. жалованья. Но и это осталось неисполненнымъ. Въ 1894 году вновь была образована думою комиссія по принятію мѣръ къ обезпеченію жителей столицы продовольственными средствами. Комиссія эта вызвана къ жизни, можно сказать, не по иниціативѣ думы. Въ 1893 году при ветеринарномъ комитетѣ было учреждено особое совѣщаніе изъ членовъ комитета, представителей петербурскаго земства и городского самоуправленія и мясопромышленниковъ. Въ совѣщаніи былъ установленъ цѣлый рядъ перепродажъ мяса прежде, нежели оно дойдетъ до потребителя. Во-первыхъ, четверо или пять *комиссіонеровъ* входятъ въ непосредственное сношеніе съ гуртовщиками и скотовладѣльцами и, по взаимному между собою соглашенію, ставятъ на площадку то или другое число головъ. Затѣмъ идетъ вторая категорія посредниковъ—шесть *быкобой-*

цевъ, покупающихъ у первыхъ большими партіями быковъ (500 головъ и болѣе). Далѣе идутъ *оптовые* мясники, пріобрѣтающіе мясо цѣлыми тушами до 300 въ однѣ руки. Четвертая перепродажа отдаетъ мясо въ руки владѣльцевъ большихъ мясныхъ лавокъ. Наконецъ, отъ этихъ послѣднихъ мясо поступаетъ въ мелкія раздробительныя мясныя лавки,—и тогда только получаетъ мясо потребитель, уплачивая всѣмъ посредникамъ. Надо помнить еще, что и на мѣстахъ покупки скота и мяса существуетъ цѣлая сѣть посредниковъ: прасоловъ, шибаевъ и т. п. Цѣна мяса повышается противъ закупки на мѣстѣ на 200—250 проц.; цѣна туши въ мясныхъ лавкахъ противъ оптовой увеличивается на 35—40 проц.; комиссіонеры получаютъ по 1 р. съ головы и по 5 к. съ пуда битаго мяса (крупнаго рогатаго скота привозится до 200 тысячъ головъ, мелкаго болѣе 150 тысячъ и до 2 милл. пудовъ мяса). Совѣщаніе высказалось за устройство городского комиссіоннаго бюро. Городская комиссія также высказалась въ 1896 г. за учрежденіе комиссіонерства, въ обязанности котораго входили бы пріемъ убойнаго скота по порученію скотовладѣльцевъ, уплата за доставку его по желѣзной дорогѣ, содержаніе скота на сѣнномъ дворѣ и выдача скотовладѣльцамъ авансовой суммы, а по продажѣ и остальной. Далѣе, комиссія предполагала устроить городскія мясныя лавки и сосредоточить весь привозъ скота близъ скотобойни въ городскихъ пакгаузахъ, на сооруженіе которыхъ необходимо отпустить 1 милл. руб. Дума въ засѣданіи 22—24 января такъ далеко не пошла и не согласилась на устройство городскихъ мясныхъ лавокъ и городскихъ пакгаузовъ, но учрежденіе комисіоннаго бюро и регистрацію мясныхъ продуктовъ признало желательнымъ [1]).

---

[1]) Изв. Пет. д. 1897 № 4.

Одною изъ самыхъ важныхъ, предложенныхъ комиссіею, мѣръ, должно признать устройство городскихъ мясныхъ лавокъ для розничной продажи мяса. Строго говоря, дѣло это слѣдуетъ такъ широко поставить, чтобы въ будущемъ можно было установить городскую монополію по раздробительной продажѣ мясныхъ продуктовъ. Устройство городскихъ мясныхъ лавокъ вызываетъ необходимость въ сосредоточеніи близъ скотобойни всего мяса и скота въ особо устроенныхъ для того помѣщеніяхъ. Такая мѣра имѣла бы еще и другой весьма благой результатъ. Тогда бы только и былъ возможенъ дѣйствительный, а не фиктивный, санитарный надзоръ надъ мясною пищей, которая только при такомъ условіи потреблялась бы въ здоровомъ состояніи, тогда какъ теперь многія заболѣванія происходятъ отъ незамѣтнаго зараженія нездоровой мясной пищей.

Но всѣхъ указанныхъ и неоднократно предлагавшихся мѣръ — городского комиссіоннаго бюро, регистраціи и сосредоточенія мяса, городскихъ мясныхъ лавокъ, улучшенія и расширенія скотобойни,—еще не достаточно для прочнаго установленія дешевизны мяса. Необходимо думѣ ходатайствовать о пониженіи желѣзнодорожнаго тарифа на провозъ скота и, что гораздо важнѣе тарифовъ, войти въ соглашеніе съ земскими учрежденіями и сельско-хозяйственными обществами о мѣрахъ къ уничтоженію, обременяющаго мясную торговлю, безчисленнаго посредничества на мѣстахъ закупки скота, а также обратиться къ другимъ большимъ городамъ, чтобы они, устроивъ у себя комиссіонныя бюро, содѣйствовали тѣмъ совершенному и повсемѣстному прекращенію частнаго комиссіонерства, живущаго за счетъ производителей и потребителей.

ГЛАВА VI.

Врачебно-санитарное дѣло.

Канализація. — Ассенизація. — Мощеніе улицъ.—Санитарный надзоръ.— Безплатная медицинская помощь. — Больничное дѣло.

Петербургская дума на врачебно-санитарную организацію отпускаетъ весьма значительную сумму—3 мил. 391 тыс. руб. по смѣтѣ 1900 г.; это составляетъ $^1/_5$ часть всѣхъ доходовъ городской кассы.

Не смотря, однако, на такую трату,—неудовлетворительность и недостаточность мѣръ, принимаемыхъ городомъ, въ цѣляхъ оздоровленія Петербурга и предотвращенія инфекціонныхъ заболѣваній, трудно оспаривать.

Однимъ изъ неразрѣшенныхъ до сихъ поръ вопросовъ, но въ тоже время возбужденныхъ съ самаго начала дѣйствія городового положенія 1870 г., — является вопросъ объ удаленіи нечистотъ, о выборѣ канализаціонной системы. Еще въ 1876 г. дума заключила съ англійскимъ инженеромъ Линдлеемъ условіе о составленіи проекта; въ 1880 г. за этотъ проектъ было уплачено 11.000 р. [1]). Затѣмъ избирались неоднократно комиссіи, но дѣло подвигалось медленно. И въ настоящее время, согласно рѣшенію думы, городская управа объявила конкурсъ, съ преміями, на составленіе проектовъ канализаціи, со срокомъ на 31 августа 1901 г. Дума, однако, оставила открытымъ вопросъ объ учрежденіи исполнительной комиссіи по канализаціи, какъ это сдѣлано въ Москвѣ. Канализація—дѣло сложное, требующее осторожности и всесторонняго обсужденія. Можно указать на нераціонально сооруженную канализацію города Кіева; но

[1]) Десять лѣтъ С.-Пет. Гор. Общ. упр. 1873—1883. Стр. 61—62.

все же составлять только проекты въ продолженіи 25 лѣтъ, близко къ отказу отъ задуманнаго намѣренія.

До введенія канализаціи городу необходимо было озаботиться правильною и раціональною вывозкою нечистотъ. Но и въ этомъ отношеніи дѣятельность города недостаточна. Городъ допускаетъ частный промыселъ, при чемъ санитарныя требованія въ обязательныхъ постановленіяхъ незначительны: «нечистоты должны быть вывозимы въ плотно закрывающихся помѣщеніяхъ, не допускающихъ просачиванія содержимаго» [1]).

Между тѣмъ еще въ 1879 г. проектировалось обязательное постановленіе о герметическихъ бочкахъ. Но и городской ассенизаціонный обозъ, находящійся въ хозяйственномъ завѣдываніи, недостаточенъ и неблагоустроенъ.

Долгое время имѣлось только два парка, гдѣ при пневматическихъ машинахъ и герметическихъ бочкахъ есть и простые ящики. Теперь устроенъ третій паркъ. Конечно, городъ, допуская въ своей ассенизаціи эти ящики, съ ихъ страшнымъ и вреднымъ зловоніемъ, не можетъ требовать и отъ другихъ обязательнаго вывоза нечистотъ въ герметическихъ бочкахъ [2]).

Городскія мощеныя и незамощеныя улицы и площади въ нашихъ городахъ, это—какія-то клоаки всяческихъ нечистотъ, это—мѣста заразы, распространяющейся по всему городу.

Мощеніе улицъ составляетъ почти повсюду, а въ томъ числѣ и въ Петербургѣ, повинность владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ.

Оставленіе на обязанности самихъ владѣльцевъ мостовой повинности надолго сохранитъ то, что теперь наблюдается по всѣмъ нашимъ городамъ: заброшенность окраинъ, гдѣ скучивается болѣе бѣдное населеніе, непролазная грязь разныхъ закоулковъ и т. п. Но эта повинность носитъ еще весьма

[1]) Обяз. пост. по санит. ч. § 42.

[2]) Расходъ на ассениз. обозъ по см. 1900 г. выражается въ 132 тыс. р.

несправедливый характеръ: она ложится несоразмѣрно болѣе тяжело на менѣе состоятельныхъ домовладѣльцевъ, такъ какъ богатымъ представителямъ этого класса гораздо менѣе чувствительно устроить болѣе дорогую мостовую передъ въ десять кратъ болѣе доходнымъ домомъ, чѣмъ какую-нибудь — окраинному владѣльцу деревяннаго бездоходнаго домика или лачужки. Къ этому же надо прибавить, что съ уничтоженіемъ повинности по замощенію улицъ и тротуаровъ должна прекратиться и нѣкоторая зависимость домовладѣльцевъ въ этомъ отношеніи отъ представителей мѣстной участковой полиціи, а такая зависимость можетъ быть опять-таки совершенно неодинакова для богатыхъ и бѣдныхъ владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ, для полноправныхъ горожанъ и неполноправныхъ мѣщанъ. Москва уже рѣшила взять въ свое вѣдѣніе мощеніе улицъ.

Вопросъ о доброкачественности потребляемой городскимъ населеніемъ пищи едва ли не самый существенный. Петербургское городское общественное управленіе до настоящаго времени весьма мало сдѣлало въ цѣляхъ предоставленія столичному населенію здоровой пищи, кромѣ сооруженія новыхъ рынковъ. Такъ, хотя торговая полиція, говорится въ ея инструкціи, наблюдаетъ, чтобы отнюдь нигдѣ не продавались съѣстные припасы не свѣжіе и для здоровья вредные, какъ-то: дурной или сырой хлѣбъ, гнилое мясо или рыба, масло, овощи, плоды и т. п., чтобы не продавалось мясо скота палаго или убитаго въ болѣзненномъ состояніи, или издохшихъ птицъ, чтобы во всѣхъ торговыхъ заведеніяхъ для продажи съѣстныхъ припасовъ полки, скамьи, столы были содержимы въ опрятности, чтобы приказчики, мастеровые и работники были всюду опрятно одѣты, чтобы въ лавкахъ, въ рядахъ и рынкахъ былъ освѣжаемъ воздухъ возможно частымъ провѣтриваніемъ и проч., и проч. Но торговые смотрители учреждены преимущественно съ

цѣлью фискальною, чтобы не было убытковъ городской кассѣ отъ несоблюденія всѣхъ правилъ торга, чтобы всѣ, слѣдуемые городу, сборы поступали безъ обмана, полностью и своевременно. А соблюденіе торговцами санитарныхъ требованій — дѣло побочное и второстепенное для нихъ; къ тому же гг. смотрители совершенно не компетенты въ вопросахъ гигіены. Еще въ 1894 году санитарная городская комиссія констатировала, что три самыхъ обыденныхъ и важныхъ пищевыхъ продукта, потребляемыхъ столичнымъ населеніемъ — хлѣбъ, молоко и мясо — неудовлетворительны, съ точки зрѣнія требованій гигіены, что въ Петербургѣ отсутствуетъ систематическій надзоръ даже за важнѣйшими предметами потребленія, что заведенія, приготовляющія и торгующія съѣстными припасами, содержатся крайне неудовлетворительно и т. д. Тогда же санитарная комиссія предлагала замѣнить часть торговыхъ смотрителей врачами, установить постоянный санитарный надзоръ надъ пищевыми продуктами, вмѣсто временнаго, организованнаго въ холерное время.

Съ 1900 г. дума учредила этотъ постоянный торговый санитарный надзоръ изъ 12 врачей. За исполненіемъ же всѣхъ вообще санитарныхъ требованій наблюдаютъ 36 постоянныхъ санитарныхъ врачей и 4 запасныхъ.

Въ санитарной комиссіи выработанъ цѣлый рядъ проектовъ новыхъ санитарныхъ правилъ [1]). На 1901 г. эта комиссія ходатайствуетъ объ ассигнованіи 183 т. р. на давно уже необходимую организацію надзора за привознымъ въ столицу мясомъ и микроскопическаго осмотра свинины.

Санитарный надзоръ, осуществляемый 40 санитарными врачами, не можетъ, конечно, удовлетворительно дѣйствовать

[1]) Отч. гор. сан. ком. за 1899 г. стр. 394. Отмѣчу, кромѣ того, постановленіе думы о прекращеніи захороненія на кладбищахъ въ чертѣ города; также сношенія съ желѣзными дорогами объ устройствѣ свалочныхъ мѣстъ; изслѣдованія питьевой воды и т. п.

въ столицѣ. Гласный П. П. Дурново, предлагавшій объединеніе всѣхъ думскихъ врачей въ одно установленіе, указывалъ также на необходимость увеличенія числа врачей до 80, такъ чтобы въ каждомъ изъ полицейскихъ участковъ было по 2 врача. Но и такое число оказывается недостаточнымъ. Такъ, докторъ Г. И. Архангельскій вычислялъ годовое количество санитарныхъ осмотровъ до 300 тысячъ, такъ что на 80 врачей въ среднемъ приходилось бы по 3700 осмотровъ, т. е. по 10—11 осмотровъ въ день. Поэтому докторъ Архангельской предлагалъ установить не 80, а 160 врачей. Отсюда можно поражаться малымъ значеніемъ дѣятельности теперешняго состава санитарныхъ врачей. Какіе осмотры они въ состояніи дѣлать, если помнить, что въ Петербургѣ существуетъ масса угловыхъ жилищъ, находящихся въ безобразномъ состояніи, ночлежные дома, заведенія, торгующія съѣстными припасами, и т. п., однимъ словомъ, 50 тысячъ, по вычисленію доктора Архангельскаго, такихъ пунктовъ, которые требуютъ систематическаго санитарнаго надзора. [1]).

Одного увеличенія числа врачей недостаточно для реорганизаціи врачебно-санитарнаго надзора. И теперь санитарные врачи зачастую оказываются въ странномъ, чтобы не сказать болѣе, положеніи. Нерѣдко протоколы ихъ остаются безъ послѣдствій. Бываетъ и такъ, что санитарные врачи получаютъ келейное внушеніе въ томъ смыслѣ, что, дескать, не стоитъ и не слѣдуетъ быть очень строгими. Недостаточно также число окружныхъ санитарныхъ попечителей, членовъ комиссіи (12). Единственно, что можно признать въ этомъ отношеніи цѣлесообразнымъ, такъ это учрежденіе участковыхъ санитарныхъ комитетовъ, въ составъ которыхъ входили

---

[1]) Слѣдуетъ отмѣтить намѣреніе города взять въ свое вѣдѣніе надзоръ за проституціею.

бы и жильцы дома — квартиронаниматели. Тогда и дѣятельность санитарныхъ врачей будетъ и болѣе независимой, и болѣе продуктивной.

Безплатная врачебная помощь, организованная въ Петербургѣ еще въ 1882 г., производится 25 штатными думскими врачами и 11 сверхштатными; эти врачи принимаютъ у себя амбулаторно и посѣщаютъ больныхъ на дому, получая отъ города за это повизитную плату. Невозможность для думскихъ врачей устроить удовлетворительныя амбулаторіи побудили санитарную комиссію войти съ предложеніемъ открыть въ 1901 г. 12 отдѣльныхъ амбулаторій, установивъ въ нихъ и ночное дежурство, съ ассигнованіемъ на это единовременно 18000 р. и ежегодно 30000 р.

Амбулаторіи существуютъ еще при больницахъ, также съ безплатною медицинскою помощью и съ даровымъ отпускомъ лекарствъ [1]).

Больничное дѣло—одна изъ значительныхъ заслугъ петербургской думы, несмотря на нѣкоторые его недостатки. На содержаніе 12 больницъ городъ расходуетъ $2^1/_2$ милл. р.

Только въ 1882 году городъ построилъ первую Александровскую больницу и вскорѣ послѣ этого были переданы въ вѣдѣніе города существовавшія больницы; старыя больницы капитально ремонтированы, и кромѣ того возведены новыя. Отказы въ пріемѣ больныхъ теперь рѣдки, хотя и не урегулированъ точно пріемъ ихъ, такъ что больные часто должны слоняться изъ одной больницы въ другую. Но все же большая разница отъ того недавняго времени, когда боль-

---

[1]) Въ этихъ амбулаторіяхъ въ 1899 г. было 117.769 больныхъ съ 330.912 посѣщеніями. Думскіе врачи приняли амбулаторно въ 1899 г.— 189.406 больныхъ и посѣтили на дому 60.703 человѣка; кромѣ того 12 школьными врачами была оказана медицинская помощь больнымъ дѣтямъ въ 49.830 случаяхъ.

ницы находились въ завѣдываніи не города, а попечительнаго совѣта и когда ежедневный отказъ достигалъ страшной цифры 250 человѣкъ. [1]). Но и теперь больницъ недостаточно, и городъ устраиваетъ новыя, въ томъ числѣ и для дѣтей. [2]).

ГЛАВА VII.

Народное образованіе.

Передача школъ думѣ. — Исполнительная комиссія. — Возростаніе числа школъ. — Всеобщее первоначальное обученіе. — Здоровье учащихся. — Учительскій персоналъ.—Среднее образованіе.—Профессіональное образованіе.—Воскресныя школы.—Народныя читальни.—Общественная инициатива.

С.-Петербурское городское общественное управленіе по всей справедливости заслуживаетъ признательности за то, что сдѣлано имъ въ области народнаго просвѣщенія. Если же не всѣ потребности городского населенія въ этомъ отношеніи удовлетворены, то все-таки петербурская дума столько сдѣлала здѣсь сравнительно съ другими сторонами ея дѣятельности и сравнительно съ провинціальными городами, что многое ей, за заботы ея о народномъ образованіи, простится, тѣмъ болѣе, что содѣйствія въ этой ея дѣятельности она мало получала. На содержаніе школъ, на вспомоществованіе образовательнымъ учрежденіямъ, на помощь учащимся городъ отпускаетъ свыше милліона рублей (1.376.000 по смѣтѣ 1900 г.). Это составляетъ

---

[1]) Десять лѣтъ Спб. гор. общ. упр. 1873—1883. Стр. 52. См. тамъ же десятилѣт. исторію передачи больницъ въ вѣдѣніе города.

[2]) Штатныхъ въ больницахъ кроватей на 1899 г. полагалось 6106, но въ дѣйствительности занято было 7085 кров. Всѣхъ больныхъ за этотъ годъ было 75.621. Для хрониковъ имѣются городскія богадѣльни, а для роженицъ 12 родильныхъ пріютовъ, съ 104 постоянными кроватями, въ пріютахъ пробыло въ 1899 г.—8129 роженицъ.

около 9% всего городского бюджета. Большая часть ассигнуемой суммы идетъ на содержаніе народныхъ школъ.

Къ 1 января 1900 г. городъ имѣлъ 426 классовъ (школъ), помѣщенныхъ въ 344 училищахъ. [1]).

Когда 23 года тому назадъ передавались въ вѣдѣніе города народныя (приходскія) училища, ихъ было только 14. Тогда учащихся было всего 800, а къ 1 ноября 1899 г.—21.099, въ томъ числѣ дѣвочекъ—10.255. Эти цифры говорятъ сами за себя.

Слѣдуетъ отмѣтить тѣ обстоятельства, которыя мѣшали болѣе быстрому развитію школьнаго дѣла. Первое, на что надо въ этомъ отношеніи указать, это — слишкомъ долгая исторія передачи училищъ въ вѣдѣніе городу, длившаяся 13 лѣтъ, Затѣмъ происходила борьба за существованіе городской училищной комиссіи, какъ учрежденія, завѣдывающаго народнымъ образованіемъ въ столицѣ; наконецъ, замедленіе роста школъ зависѣло отъ того отрицательнаго отношенія къ народному просвѣщенію, какое имѣло мѣсто и въ обществѣ въ 80 годахъ. На всѣхъ этихъ обстоятельствахъ стоитъ остановиться.

Вопросъ о принятіи въ вѣдѣніе города содержимыхъ городомъ же училищъ возникъ въ 1864 г., когда дѣйствовало въ С.-Петербургѣ городовое положеніе 1846 г. [2]). Гласные думы предложили ходатайствовать о перадачѣ думѣ 14 приходскихъ училищъ и классовъ, на которыя городъ отпускалъ съ 1822 г. ежегодно 14.571 руб., увеличить этотъ кредитъ еще на 25000 р. для новыхъ школъ и организовать городской училищный комитетъ изъ гласныхъ или другихъ

---

[1]) Въ 1900 г. открыты новые 20 классовъ и на 1901 комиссія по народному образованію испрашиваетъ кредитъ на открытіе еще 20, тогда общее число къ янв. 1902 г.—466.

[2]) Дѣло о передачѣ школъ городу заимствовано изъ отч. гор. к—сіи, „Первое дѣсятилѣтіе гор. нач. учил.“. Стр. 1—42.

лицъ, свѣдущихъ въ учебныхъ дѣлахъ. Предложеніе это основывалось на уставѣ учебн. зав. 8 дек. 1828 г., которымъ городскому обществу дано право заводить, съ разрѣшенія училищнаго начальства, приходскія училища, избирать для нихъ учителей и о расходахъ отдавать отчеты обществу. Для обсужденія этого предложенія была составлена малая комиссія въ мартѣ 1864 г. которая, соглашаясь съ своевременностью передачи въ вѣдѣніе города дѣла народнаго образованія, съ своей стороны, предложила отпускать, въ случаѣ, если эта передача состоится, изъ городской кассы 65000 р. на 20 приходскихъ мужскихъ и 10 женскихъ училищъ.

Собраніе думы въ засѣданіи 19 авг. 1864 г. утвердило это предложеніе комиссіи. Но тогдашній министръ народнаго просвѣщенія А. В. Головинъ, указавъ въ 1865 г. на желательность улучшенія приходскихъ училищъ и увеличенія ихъ, не согласился, однако, съ мыслею о передачѣ ихъ въ совершенное завѣдываніе городской думы; такое завѣдываніе, попеченіе объ открытіи новыхъ училищъ и объ улучшеніи существующихъ принадлежитъ компетенціи особыхъ училищныхъ совѣтовъ, на основаніи статей 10, 18 и 24 положенія о начальныхъ народныхъ училищахъ 14 іюля 1864 г. Поэтому министръ предложилъ думѣ войти въ соглашеніе съ училищнымъ совѣтомъ.

Общая дума, обративъ вниманіе на то, что въ ст. 25 указаннаго положенія училищные совѣты должны руководствоваться особымъ наказомъ о порядкѣ завѣдыванія приходскими училищами и что, однако, такого наказа еще не было дано, рѣшила выяснить, какими способами дума могла бы оказывать вспомоществованіе дѣлу народнаго образованія.

За отказомъ министерства въ правѣ города на непосредственное завѣдываніе училищами, общая дума, постановленіемъ отъ 8 дек. 1865 г., утвердила выработанныя комиссіею пра-

вила содѣйствія частной дѣятельности въ народномъ просвѣщеніи.

Эти правила любопытны особенно тѣмъ, что въ нихъ была введена участковая организація въ городской дѣятельности по оказанію помощи дѣлу народного просвѣщенія. На основаніи этихъ правилъ городъ, въ отношеніи воспособленія образованію бѣднѣйшаго класса жителей столицы, раздѣляется на церковные приходы; завѣдываніе городскимъ училищнымъ дѣломъ въ приходѣ поручается одному изъ гласныхъ по ея избранію, этотъ гласный долженъ организовать изъ мѣстныхъ обывателей приходской попечительный совѣтъ. Единство дѣйствія достигается тѣмъ, что гласные, завѣдывающіе участкомъ, собираются вмѣстѣ для совѣщаній. Подчиненность общей думѣ выражается въ томъ, что завѣдующіе участками избираются ею, дѣйствуютъ подъ ея наблюденіемъ, доводятъ до ея свѣдѣнія о составѣ участковаго попечительнаго училищнаго совѣта, представляютъ ей ежегодный отчетъ о своей дѣятельности, публикуемый въ «извѣстіяхъ думы», и, главное, общая дума отпускаетъ средства, распредѣляетъ ихъ по участкамъ, выдаетъ по ходатайствамъ завѣдующихъ по 2 р. ежемѣсячно на каждаго городского стипендіата или стипендіатки въ частныхъ школахъ.

Въ этой участковой организаціи есть что заимствовать и теперь, именно—участіе мѣстнаго населенія въ организаціи попечительныхъ совѣтовъ и большая децентрализація въ завѣдываніи дѣломъ народнаго образованія. Теперь, въ виду сильнаго роста школъ петербургская дума должна озаботиться установленіемъ участковой организаціи при участіи мѣстныхъ жителей, хотя бы они и не пользовались общимъ избирательнымъ правомъ. Не сказалось ли въ приведенныхъ правилахъ вліяніе той особенности положенія 1846 г., которая заключа-

лась въ болѣе широкомъ городскомъ представительствѣ [1]). Можно указать еще на одну характерную черту этихъ правилъ: на принципъ безплатности обученья. На счетъ отпускаемой городомъ суммы въ пособіе частнымъ школамъ, говорится въ пунктѣ пятомъ этихъ правилъ, дѣти обоего пола бѣднѣйшихъ людей, но изъ постоянныхъ обывателей, обучаются безплатно.

Преимущества общаго образованія или ремесленнаго общая дума въ правилахъ точно не устанавливаетъ, но все-таки общее образованіе стоитъ на первомъ планѣ, какъ это и слѣдуетъ. Такъ, въ 1-мъ пунктѣ говорится, о воспособленіи начальному образованію и по *возможности* ремесленному, въ 5-мъ — объ обученіи, «*смотря по потребности населенія*, или тѣмъ собственно предметамъ, которые составляютъ курсъ народныхъ училищъ, или какъ этимъ предметамъ, такъ и *сверхъ того*, какому либо ремеслу, независимо отъ особыхъ мѣръ для развитія собственно ремесленнаго образованія». Но и на такую скромную дѣятельность города, какая изложена въ этихъ правилахъ, съ нѣкоторою, малою долею самостоятельности, министръ народнаго просвѣщенія, графъ Д. А. Толстой, не согласился (ноябрь 1866 г.). При этомъ было указано на преимущества содержать на городскія средства училища предъ системою воспособленія частной учебной дѣятельности, но съ сохраненіемъ существовавшаго тогда порядка завѣдыванія школами училищнымъ совѣтомъ. Относительно же участія представителей города въ училищномъ совѣтѣ, въ министерскомъ отзывѣ сообщалось, что число членовъ отъ городского общества въ положеніи 1864 г. не ограничены какими либо нормами, и потому министръ полагалъ бы «во избѣжаніе излишества» достаточнымъ имѣть для 10 училищъ по одному

[1]) Большую роль въ разработкѣ полож. 1846 г. имѣлъ Н. А. Милютинъ.

гласному, избираемому думою въ составъ училищнаго совѣта. Интересно также отношеніе гр. Д. А. Толстого къ вопросу объ участіи мѣстныхъ жителей въ дѣлѣ народнаго образованіе. «Мысль о (попечительныхъ) совѣтахъ хороша, говорится въ отзывѣ, цѣль ея — улучшеніе училищъ и изысканіе средствъ къ ихъ дальнѣйшему развитію; но осуществленіе ея на дѣлѣ, какъ можно того опасаться, было бы сопряжено съ немалыми затрудненіями и въ большей части случаевъ оказалось бы по меньшей мѣрѣ безплоднымъ. Лицъ способныхъ и искренно расположенныхъ выполнить назначеніе членовъ попечительныхъ совѣтовъ вообще не много; большинство же будетъ относиться къ дѣлу безучастно и даже тяготиться своимъ положеніемъ. Сверхъ того, при большомъ составѣ попечительныхъ совѣтовъ изъ членовъ, разнородныхъ по образованію, и при неопредѣленности самыхъ отношеній членовъ, будутъ неизбѣжны столкновенія какъ между членами, такъ и между членами и гласными».

Итакъ мѣра полезная, но безплодная; лицъ способныхъ нѣтъ, такъ какъ канцеляріи они неизвѣстны; члены попечительнаго совѣта будутъ тяготиться своими обязанностями, должно быть, потому, что вступаютъ въ эти совѣты они добровольно; опека министерства простирается вплоть до взаимныхъ отношеній членовъ этихъ попечительныхъ совѣтовъ и гласныхъ, которые организуютъ эти совѣты.

Всѣ мотивы министерскаго отзыва имѣли только одно назначеніе: они указывали на преимущества бюрократіи и канцеляріи предъ живымъ общественнымъ дѣломъ.

Общая дума въ засѣданіи 3 марта 1867 г. справедливо осталась при своемъ мнѣніи, и вопросъ объ усиленіи общеобразовательныхъ средствъ столицы перешелъ на разсмотрѣніе министра внутреннихъ дѣлъ, графа П. А. Валуева, который

нашелъ, что «осуществленіе этого похвальнаго желанія общества надлежитъ отложить до болѣе удобнаго случая».

Затѣмъ въ концѣ 1868 г. управляющій с.-петербургскимъ учебнымъ округомъ, князь Ливенъ, *возбудилъ* вопросъ о передачѣ въ завѣдываніе думы начальныхъ приходскихъ училищъ.

Въ засѣданіи 28 окт. 1869 г. собраніе думы постановило войти въ сношеніе съ училищнымъ начальствомъ о времени передачи училищъ и образовать комиссію о порядкѣ завѣдыванія этими училищами; а въ засѣданіи 5 мая 1871 г. (при дѣйствіи еще положенія 1846 г.) общая дума утвердила, между прочимъ, слѣдующія предложенія комиссіи: ходатайствовать объ учрежденіи, на основаніи 18 ст. положенія 1864 г., училищнаго совѣта, еще въ Петербургѣ не существовавшаго, избрать двухъ членовъ отъ городского общества, попечителей для пріема училищъ и завѣдыванія ими, попечительницъ для женскихъ 14 училищъ, которыя имѣютъ быть открытыми, образовать при общей думѣ для надзора за ходомъ училищнаго дѣла особую комиссію изъ нѣсколькихъ гласныхъ и всѣхъ попечителей и попечительницъ, и взимать плату за ученіе не болѣе 2 р. въ годъ, съ освобожденіемъ отъ нея учениковъ бѣднѣйшихъ родителей.

Въ слѣдующемъ году дума заявила о предположеніи открыть, кромѣ указанныхъ 14 женскихъ, еще 4 училища въ память 200-лѣтія рожденія Петра Великаго, такъ что всего въ 1872 было бы вмѣсто 14 училищъ—32.

Но министерство народнаго просвѣщенія въ іолѣ 1872 г. возбужденныя ходатайства отклонило, отвѣтивъ, что предполагается войти въ государственный совѣтъ объ измѣненіи состава губернскихъ и уѣздныхъ училищныхъ совѣтовъ и объ управленіи низшими училищами.

Только черезъ два года было изданно новое положеніе о начальныхъ училищахъ (25 мая 1874 года). Въ это время уже

дѣйствовало городовое положеніе 16 іюня 1870 года. По предложенію гласнаго А. А. Краевскаго, новая дума въ засѣданіи 4 сент. 1874 г. постановила ходатайствовать объ учрежденіи въ Петербургѣ, какъ уѣздной земской единицы, городского училищнаго совѣта, съ правами уѣзднаго совѣта, въ составѣ предсѣдателя—городского головы, инспектора народныхъ училищъ, двухъ членовъ отъ думы, и трехъ (по одному) отъ вѣдомствъ народнаго просвѣщенія, внутреннихъ дѣлъ и епархіальнаго.

Прошло 2 года, и это ходатайство было удовлетворено. 28 декабря 1876 г. было Высочайше утверждено мнѣніе государственнаго совѣта о городскихъ училищныхъ совѣтахъ въ Петербургѣ, Москвѣ и Одессѣ.

29 апрѣля 1877 г. дума избрала членовъ новаго училищнаго совѣта [1]), а для наблюденія за принятіемъ училищъ и для завѣдыванія ими—исполнительную комиссію изъ 6 гласныхъ [2]). Такова тринадцатилѣтняя исторія передачи петербургскому общественному управленію 14 училищъ для первоначальнаго обученія [3]).

Но затѣмъ петербургской думѣ пришлось продолжать борьбу и за ту самостоятельность въ дѣлѣ завѣдыванія народными школами, которая предоставлена ей городовымъ положеніемъ 1870 г. и закономъ 1874 года.

---

[1]) Барона П. Л. Корфа и Ѳ. Ѳ. Эвальда и въ кандидаты А. А. Краевскаго и М. И. Семевскаго.

[2]) Тѣже лица и еще О. А. Андреевъ и графъ Н. Е. Сиверсъ. Предсѣдателемъ комиссіи былъ избранъ Ѳ. Ѳ. Эвальдъ. На предложеніе учебнаго начальства, чтобы школы завѣдывались попечителями, дума не согласилась въ виду того, что при такомъ условіи члены комиссіи для вступленія въ комиссію нуждались бы въ утвержденіи губернскаго училищнаго совѣта.

[3]) О крайне неудовлетворительномъ состояніи принятыхъ школъ въ педаг.-гигіен. отн. см. Д. Семеновъ. С.-Пет. гор. уч-ща I-е десятилѣтіе (оттиск., изд. жур. „Русск. Старина), стр. 26.

Не успѣла начать свою дѣятельность училищная городская комиссія, какъ министерство народнаго просвѣщенія возбудило вопросъ о законности такой комиссіи. Правительствующій Сенатъ, до котораго это дѣло доходило по жалобѣ попечителя с.-петербургскаго учебнаго округа князя Волконскаго, призналъ эту жалобу неподлежащею разсмотрѣнію Сената, такъ какъ постановленіе думы обжаловано помимо установленнаго въ законѣ разсмотрѣнія въ петербургскомъ по городскимъ дѣламъ присутствіи, при этомъ Сенатъ самое постановленіе думы объ учрежденіи комиссіи призналъ получившимъ обязательную силу [1]).

Но выработанный училищною комиссіею проектъ инструкціи ея дѣятельности, одобренный думою въ 1888 г., затѣмъ измѣненный въ 1894 г., — до сихъ поръ не получилъ утвержденія министерства внутреннихъ дѣлъ и министерства народнаго просвѣщенія. Теперь исполнительная по народному образованію комиссія состоитъ изъ 30 лицъ, избираемыхъ думою изъ гласныхъ и изъ избирателей, утверждаемыхъ затѣмъ губернскимъ училищнымъ совѣтомъ въ званіи попечителей школъ, для пріобрѣтенія ими права засѣдать и подавать голосъ по дѣламъ своихъ училищъ въ городскомъ училищномъ совѣтѣ. Эти лица наблюдаютъ за 30 школьными участками и засѣдаютъ въ комиссіи, гдѣ и сосредоточивается все управленіе городскими училищами [2]). Участковыхъ же попечительныхъ совѣ-

---

[1]) Ук. Сената отъ 11 іюля 1880 г. ibid, стр. 57. Право организовать комиссію для завѣдыванія, содержимыми на мѣстныя средства, училищами основывалось думою на ст. 73 гор. пол. 1870 г., на основаніи которой для ближайшаго завѣдыванія отдѣльными отраслями городского хозяйства и общественнаго управленія дума могла учреждать особыя исполнительныя комиссіи. Такое право по отношенію училищъ закрѣплено теперь за городомъ примѣчаніемъ къ ст. 103. гор. пол. 1892 г.

[2]) Предсѣдателями комиссіи послѣдовательно были Ѳ. Ѳ. Эвальдъ, А. А. Краевскій, М. М. Стасюлевичъ и съ 1900—П. А. Потѣхинъ, бывшій замѣститель предсѣдателя и членъ городского училищнаго совѣта. Долгую

товъ изъ мѣстныхъ жителей до сихъ поръ нѣтъ еще, и повидимому это благое и полезное учрежденіе пока еще и не проектируется, а такое учрежденіе по всей вѣроятности ускорило бы ростъ городскихъ школъ, приблизило бы осуществленіе всеобщаго обученія и усилило бы общеобразовательныя, особенно внѣшкольныя, средства.

Послѣ исторіи передачи въ вѣдѣніе города начальныхъ училищъ и послѣ спора за право учрежденія комиссіи и другихъ необходимыхъ установленій, немалую роль въ замедленіи роста сыграло нѣкоторое отрицательное отношеніе къ вопросамъ народнаго просвѣщенія, наблюдаемое въ восьмидесятыхъ годахъ.

Такъ, въ первое десятилѣтіе всѣхъ школъ было вновь открыто 230, считая и принятыя въ 1877 г., т е. въ среднемъ по 23 ежегодно, минимумъ 13 и максимумъ 35 школъ (въ $18^{80}/_{81}$ учебномъ году); во второе десятилѣтіе, которое можетъ быть названо періодомъ упадка, было открыто въ половину менѣе, только 112, минимумъ 8 (въ $18^{90}/_{91}$) и максимумъ 20 (въ $18^{94}/_{95}$). Этотъ годъ можно даже назвать поворотнымъ пунктомъ; до него въ среднемъ открывалось каждый годъ 10 школъ; а съ этого года усилился интересъ къ народной школѣ; за 3 года текущаго десятилѣтія съ $18^{97}/_{98}$ по $18^{99}/_{900}$ было открыто 81 школа (классовъ), т. е. въ среднемъ 27 классовъ [1]).

борьбу пришлось думѣ вынести и за учрежденіе должности экспертовъ по учебной части. Экспертами состояли: З. Б. Вулихъ, В. В. Григорьевъ, А. Я. Гердъ, І. И. Паульсонъ, Т. В. Докучаевъ, В. А. Воскресенскій и теперь состоятъ В. И. Воленсъ и Д. Д. Семеновъ.

[1]) Много въ этой усиленной заботѣ о народномъ просвѣщеніи дума обязана энергіи недавняго предсѣдателя городской училищной комиссіи М. М. Стасюлевича, счастливо соединяющаго одновременное служеніе тремъ важнѣйшимъ общественнымъ факторамъ: народному просвѣщенію, печати и самоуправленію.

Въ этой дѣятельности петербургской думы по народному просвѣщенію слышится голосъ прежней думы 70-хъ и начала 80-хъ годовъ. Это невольно наводитъ мысль на историческое воспоминаніе. Въ 1882 г., послѣ изданія результатовъ однодневной переписи, дума ужаснулась числа неграмотныхъ и въ засѣданіи 10 марта, послѣ долгихъ и горячихъ преній, единогласно постановила открыть 22 школы. Но затѣмъ дума уже отступилась отъ своего намѣренія открывать ежегодно возможно больше школъ. Это было въ періодъ, когда не стыдились громко говорить, что народу не нужна грамотность, что эта грамотность только развращаетъ народъ,—когда указывалось, что есть нужды города болѣе неотложныя, что надо прежде всего заботиться объ уменьшеніи расходовъ. И не странно ли, что почти тѣми же словами стали доказывать ненужность школъ и грамоты, какія приводились въ памятномъ засѣданіи 1882 года въ доказательство широкой постановки дѣла народнаго образованія: «Чѣмъ усерднѣе мы будемъ открывать школы, тѣмъ болѣе сохранимъ мы средствъ на борьбу съ нищенствомъ и порокомъ, т. е. на поддержку тюремъ и разныхъ исправительныхъ заведеній, и тѣмъ болѣе оправдаемъ мы надежды и довѣріе правительства, предоставившаго городскимъ и земскимъ общественнымъ управленіямъ заботы о святомъ дѣлѣ народнаго образованія» [1]).

Ростъ образованности вслѣдствіе мѣръ, предпринимаемыхъ петербургскою думою, можно видѣть изъ сильно увеличившагося числа оканчивающихъ курсъ въ городскихъ школахъ: съ 90 въ $18^{77}/_{78}$ уч. г. до 1500 въ $18^{86}/_{87}$, $3^1/_2$ тысячъ въ $18^{96}/_{97}$ и $4^1/_2$ т. въ $18^{99}/_{900}$ уч. г. Тоже показываютъ данныя о призывѣ къ исполненію воинской повинности. Въ первый призывной 1874 годъ имѣющіе права на сокращенные сроки,

[1]) Это—слова М. И. Семевскаго. „Первое десятилѣтіе“ стр. 80.

грамотные и неграмотные стояли другъ къ другу въ такомъ отношеніи: первыхъ было 8 проц., вторыхъ—90 проц., а послѣднихъ — 2 проц. (въ 1875 г. ихъ было 16 проц.). Въ 1884 г. количество владѣющихъ установленнымъ для льготныхъ сроковъ образовательнымъ цензомъ выросло уже до 31 проц., грамотныхъ и полуграмотныхъ было 63 проц. и вовсе неграмотныхъ 6 проц. Въ 1898 году возрастаніе числа получившихъ образованіе въ учебныхъ заведеніяхъ становится весьма значительнымъ и замѣтнымъ. Изъ 565 новобранцевъ этого призыва на долю неграмотныхъ приходится только 16 человѣкъ или 3 проц.; грамотныхъ и полуграмотныхъ оказывается 248 или 44 проц.; а группа лицъ, обладающихъ правами на сокращенные сроки, занимаетъ уже первое мѣсто—53 проц. (291 чел.), изъ нихъ окончило курсъ съ первымъ и вторымъ разрядомъ по 44 чел. и по третьему 203 [1]).

Однако существующее теперь число школъ недостаточно для полнаго удовлетворенія потребности въ первоначальномъ обученіи; принятая постепенность думы въ открытіи школъ, съ значительными при томъ колебаніями, отодвигаетъ вопросъ о всеобщемъ обученіи. Въ чемъ могутъ состоять стимулы, побуждающія петербургскую думу къ дѣятельности по предоставленію населенію элементарнаго образованія. Суровые отказы, повторяющіеся изъ года въ годъ, въ пріемѣ пщущихъ образованія, и были до настоящаго времени главнымъ стимуломъ для гласныхъ петербургской думы, полагавшей постепеннымъ открытіемъ новыхъ школъ прекратить такіе отказы. Со времени болѣе точной регистраціи отказовъ, эти послѣдніе достигаютъ на 1899—1900 г. 676, при чемъ вслѣдствіе недостатка мѣста отказано 518, а остальнымъ по малолѣтству. Городская комиссія въ проектѣ смѣты на 1901 г. опредѣляетъ цифру отказовъ въ 700 дѣтей.

[1]) Обзоръ дѣятельности спбур. гор. по воин. пов. прис. съ 1874—1898 г.

Если признать принятую въ Петербургѣ норму учениковъ на одинъ классъ въ 50, то для удовлетворенія только этихъ 700, надо открыть 14 новыхъ школъ, независимо отъ тѣхъ 20 школъ, что испрашиваетъ комиссія, такъ какъ при 27 открытыхъ школахъ въ $18^{99}/_{900}$ г. все же было 518 отказовъ по недостатку мѣста, а открытіе 20 школъ въ 1900 г. сопровождается отказомъ, примѣрно, 700.

Такимъ образомъ, ежегодный приростъ дѣтей желающихъ поступить въ городскія школы опредѣляется на 35 — 40 классовъ.

Если дума руководствуется только этимъ стимуломъ прекращенія отказовъ, то ей слѣдуетъ открывать ежегодно не менѣе 40 классовъ (школъ), при томъ нѣсколько увеличивая эту цифру въ виду наростанія потребности въ обученіи и вслѣдствіе усиленія среди населенія стремленія къ образованію.

Другимъ стимуломъ въ открытіи школъ служитъ переполненіе классовъ. Общее число учащихся не достигаетъ нормы [1]). Но нельзя не признать эту норму въ 50 человѣкъ на классъ весьма значительной; она должна быть понижена. Но даже, если оставить эту норму и на будущее время, то все же во многихъ училищахъ имѣется переполненіе. Такъ, по отчету комиссіи за 1899—1900 г., школъ съ комплектомъ отъ 40 до 50 было 160, что составитъ $46^1/_2\%$ всего числа школъ. Это и есть нормальный типъ; очевидно увеличивать въ этихъ школахъ комплектъ учащихся нельзя, такъ какъ ни помѣщеніе этого не допускаетъ, ни силы учителя не въ состояніи вынести большій трудъ, и такъ непосильный.

Въ 178 школахъ комплектъ учащихся выше 50, такъ что 52% школъ являются переполненными [2]).

[1]) Въ среднемъ на школу приходится немного менѣе 50 на классъ по отчету за $18^{99}/_{900}$ г.

[2]) $1^1/_2\%$ падаетъ еще на школы съ комплектомъ менѣе 40, такихъ только 5. Справедливою нормою скорѣе должно быть 40 учениковъ.

Въ отчетѣ городской комиссіи нѣтъ однако данныхъ, по которымъ можно было бы опредѣлить число сверхкомплектныхъ въ указанной половинѣ школъ.

Возьмемъ произвольную цифру 5 сверхокомплектныхъ учащихся въ среднемъ на каждый классъ, что едва ли на много будетъ разнится отъ дѣйствительности, такъ какъ, если есть такія школы, гдѣ сверхкомплектныхъ только 2—3, то имѣются и такія школы, гдѣ ихъ болѣе 10, и въ весьма немногихъ число это доходитъ до 25.

При 5 ученикахъ сверхомплектныхъ на классъ, окажется въ 178 школахъ весьма значительное число сверхкомплектныхъ, именно 890.

Для уничтоженія такого переполненія необходимо городу открыть 18 классовъ кромѣ указанныхъ 40 классовъ, въ удовлетвореніе ежегоднаго прироста потребности въ обученіи.

Такимъ образомъ, если бы петербургская дума захотѣла сильно подвинуть впередъ дѣло элементарнаго обученія, то въ одинъ первый и ближайшій годъ ей слѣдовало бы открыть, по крайней мѣрѣ, 60 новыхъ школъ; и никакія другія соображенія не должны ее останавливать на полъ-пути.

Третьимъ стимуломъ въ увеличеніи числа новыхъ школъ должно быть введеніе всеобщаго обученія дѣтей школьнаго возраста.

Сколько должно быть школъ для осуществленія этой цѣли? Вопросъ для разрѣшеній конечно трудный, за отсутствіемъ точныхъ данныхъ; но можно попытаться сдѣлать приблизительный подсчетъ.

Данныя имѣются, и при томъ сравнительно точныя, для 1890 года, когда происходила однодневная городская перепись.

Прежде всего надо согласиться, что подразумѣвать подъ дѣтьми школьнаго возраста. Я беру возрастъ 8 — 12 лѣтъ включительно; начинать систематическое обученіе ранѣе 8 лѣтъ

едвали раціонально, да такъ большею частью и бываетъ. Къ тому же съ развитіемъ образованности усиливается возможность семейнаго обученія первымъ начаткамъ грамоты. По даннымъ отчета городской комиссіи за 1899—1900 г., учащіеся въ городскихъ школахъ въ большинствѣ принадлежатъ къ 8—11 лѣтъ, именно 89,07%; 12 лѣтъ и свыше 9,36%; а на 7 лѣтнихъ остается только 1,57%. Поэтому есть прямое основаніе признать школьнымъ возрастомъ 8—12 лѣтъ, тѣмъ болѣе, что большинство дѣтей учится въ городскихъ школахъ не пять лѣтъ, а три—четыре года.

Обратимся къ даннымъ переписи 1890 г.

Число всѣхъ неучащихся въ возрастѣ 8—12 лѣтъ было 20.277, за исключеніемъ же грамотныхъ, остается неграмотныхъ—неучащихся 9.745. Для нихъ городъ долженъ былъ бы открыть еще въ 1890 г., считая норму въ 50 учениковъ на классъ, 161 школу, кромѣ тѣхъ, какія тогда были (259), т. е. всего 420. Всѣ же остальные грамотные этого возраста [1]), и неграмотные 13—15 лѣтняго возраста должны расчитывать на воскресные или вечерніе школы. Но за десятилѣтіе конечно образовался приростъ населенія, а равно и дѣтей школьнаго возраста.

Всѣхъ дѣтей школьнаго возраста (8—12) въ 1890 г. было 54.617, что составитъ 5,72% всего населенія городскихъ участковъ (954.400). Беря этотъ же процентъ для 1897 г. (годъ однодневной всероссійской переписи), получимъ 64.789 дѣтей школьнаго возраста при населеніи 1.132.677 человѣкъ, т. е. увеличеніе въ семь лѣтъ достигло 10.069, въ годъ—1.438, а въ 10 лѣтъ это увеличеніе выразится въ 14.380. Но не всѣ они пойдутъ въ городскія школы. Комплектъ городскихъ школъ долженъ во первыхъ составить не-

[1]) С.-Петербургъ по переписи 1890 г. IV, стр. 20.

учащіеся неграмотные, которые въ 1890 г. составляли 18% дѣтей школьнаго возраста; въ числѣ 14.380 ихъ будетъ 2.589; во вторыхъ надо включить ту часть, которая дѣйствительно пошла въ городскія школы, остальныя же могли размѣститься въ казенныхъ и частныхъ учебныхъ училищахъ или обучаться дома [1]).

Такимъ образомъ при установленіи всеобщаго обученія грамотѣ городское петербургское общественное управленіе должно помѣстить въ 1900 г. въ своихъ школахъ минимумъ 34.433 учащихся, которые составляются изъ 22.099 дѣйствительно обучающихся въ городскихъ школахъ, 9745 зарегистрированныхъ въ переписи 1890 г. неграмотными и неучащимися, 2589 исчисляемыхъ, какъ приростъ такой категоріи [2]). Для такого числа петербургская дума должна была въ 1900 г. имѣть 689 школъ, считая норму въ 50 учениковъ. Всѣхъ же городскихъ школъ въ 1900 г. было 446, недостаетъ, значитъ, 243 школъ; а затѣмъ открытіе школъ должно уже имѣть цѣлью удовлетвореніе какъ каждогоднаго роста числа дѣтей школьнаго возроста, такъ и наростающей потребности въ болѣе законченномъ образованіи, чѣмъ грамота.

При такомъ большомъ, но все же минимальномъ, числѣ необходимыхъ школъ возникаетъ вопросъ о средствахъ. Городъ по смѣтѣ 1900 г. тратитъ на содержаніе начальныхъ училищъ 992.105 р., что на одну школу даетъ расходу въ среднемъ 2202 р.; на 243 школы нужно ежегодное увеличеніе городского бюджета на 535.086 р. Такую сумму можно бы

---

[1]) По перепи. 1890 г. учащіеся въ возрастѣ 8—12 лѣтъ распредѣлялись: 4253—въ казен. средн. уч. зав., 3273—пансіонеровъ, 792—въ частн. средн. учебн. зав., 4134—учащ. дома; 251—не обозн. учебн. зав., и 20253—въ низшихъ учебн. завед.; изъ этихъ послѣднихъ въ город. школахъ, согласно показ. отчет. гор. комиссіи, обучалось 13042.

[2]) Иныя расчеты см. у Ю. Лавриновича. „Образованіе“ 1897 г. № 9 и А. Странполюбскаго. Ibid. № 10

покрыть изъ городскихъ доходовъ, если бы городъ былъ освобожденъ отъ обязательныхъ расходовъ на полицію и на квартирную воинскую повинность.

Весь этотъ расходъ по смѣтѣ 1900 г. равнялся весьма внушительной суммѣ: 1.275.933, что составляетъ болѣе $7^1/_2\%$ всего бюджета [1]). Освобожденіе города отъ этого обязательнаго расхода хотя бы на сумму, необходимую для народнаго образованія, этой первѣйшей потребности городского населенія, было бы совершенно справедливымъ, такъ какъ расходъ этотъ имѣетъ не только и не столько мѣстный, сколько обще-государственный характеръ.

Должно отмѣтить, что петербургская дума при дѣйствіи городового положенія 1870 г. неоднократно возбуждала ходатайства о сложеніи съ города обязательныхъ расходовъ: въ 1876 г. о 400.000 р., въ 1878 г. всѣхъ издержекъ на жандармскій дивизіонъ и т. п. Только въ нѣкоторой части эти ходатайства были удовлетворены: такъ, казна приняла на свой счетъ 100.000 р. расхода на содержаніе жандармскаго дивизіона и еще весьма немногія траты; недавно городъ освободился по общему закону отъ расхода на отопленіе и освѣщеніе тюремъ (18.230 р.).

При указанныхъ расходахъ и незначительномъ удовлетвореніи ходатайствъ петербургской думы, едва ли можно обвинять петербургскую думу за ассигнованіе на народное образованіе недостаточныхъ суммъ. Слѣдуетъ сказать, что дума въ видахъ уменьшенія той доли расходовъ на народное образованіе, которая идетъ на наемъ школьныхъ помѣщеній, по-

---

[1]) Эта сумма слагается:

изъ 848.678 р. на содержаніе с.-петербур. град-ва и полиціи.
„ 56.350 „ „ „ рѣчной полиціи.
„ 142.196 „ „ „ жандарм. дивизіона.
„ 155.287 „ „ „ воинскую квар. повин.
„ 163.422 „ „ „ городской полиціи.

строила уже два многоклассныхъ дома, и предполагаетъ изъ предстоящаго займа ассигновать на постройку такихъ домовъ 1.000.000 р. Была попытка у думскихъ дѣятелей приблизиться къ всеобщему образованію еще однимъ путемъ сокращенія расходовъ на народное образованіе.

Для этой цѣли финансовая комиссія предлагала ввести вечернія смѣны обученія. Но опытъ двухсмѣннаго обученія былъ произведенъ петербургскою думою въ 1880 году. При введеніи такого обученія были поставлены опредѣленныя условія и ограниченія. Вторыя смѣны дозволялось учреждать только въ такихъ училищахъ, помѣщенія которыхъ представляютъ особенныя удобства, по обширности, высотѣ и вентиляціи классовъ. Во вторыхъ смѣнахъ не допускались къ преподаванію учителя и учительницы, занимающіеся въ первыхъ смѣнахъ. Въ такихъ школахъ начиналась утренняя смѣна не съ 9 часовъ, а съ 8-ми; а вторая начиналась въ 1 часъ дня и оканчивалась въ 5 час. 30 мин. вечера. Въ первыя смѣны предпочтительно назначалось обученіе младшихъ возрастовъ, а во вторыя—старшихъ возрастовъ. Наконецъ, вторыя смѣны должны были учреждаться только въ случаѣ крайней необходимости [1]).

При указанныхъ условіяхъ было открыто два класса: мужской съ 43 учениками и женскій съ 50 ученицами.

Но эти классы просуществовали только одинъ учебный годъ. Произведены были наблюденія надъ вечернимъ обученіемъ, при содѣйствіи врачей, и оказалось, что послѣобѣденные классы представляютъ значительныя неудобства въ гигіеническомъ и педагогическомъ отношеніяхъ. Классы не успѣвали хорошо провентилировать, воздухъ и при утреннихъ, и при вечернихъ занятіяхъ былъ невозможенъ. Вечерней смѣнѣ

[1]) Перв. десятилѣт. гор. нач. уч. стр. 102.

приходилось заниматься при свѣтѣ лампъ. Особенно вреднымъ оказалось вечернее освѣщеніе классныхъ досокъ, вслѣдствіе ихъ гладкости. Дѣти, поступившія въ школу съ здоровыми глазами, черезъ нѣсколько мѣсяцевъ стали жаловаться на плохое зрѣніе, и во второй половинѣ учебнаго года 11-ти дѣвочкамъ пришлось надѣть очки. Въ педагогическомъ отношеніи были сильно замѣтны у дѣтей вялость и неохота заниматься. Оказались неудобства и практическія. Родители стали жаловаться, что дѣтямъ, въ особенности дѣвочкамъ, неудобно возвращаться въ темные вечера домой; учительницѣ приходилось самой разводить дѣтей по домамъ. Наконецъ, и домовладѣльцы заявили жалобы на безпрерывный шумъ и топотъ въ классахъ, не дававшіе жильцамъ покоя цѣлый день. Всѣ эти недостатки побудили и комиссію, и думу отказаться отъ двухъсмѣннаго обученія въ слѣдующій же годъ (1881).

Училищная комиссія и на новое предложеніе финансовой комиссіи дала также отрицательный отвѣтъ. Комиссія, между прочимъ, говорила: «Утро—самое лучшее время для ученія и воспріятія преподаваемаго въ школахъ; дѣти же при вечернихъ смѣнахъ будутъ проводить все время на улицѣ, такъ какъ обучающіяся въ городскихъ училищахъ—дѣти бѣдныхъ родителей, которые, занятые, и притомъ внѣ дома, работою, не могутъ, конечно, имѣть свободнаго времени для наблюденія за своими дѣтьми и, очевидно, не въ состояніи приглашать особыхъ надзирателей для дѣтей своихъ; думѣ поэтому пришлось бы озаботиться устройствомъ особыхъ дневныхъ пріютовъ для школьниковъ вечернихъ классовъ; къ тому же эти вечернія занятія (отъ 3 до 7 ч.) могутъ внести замѣтное замѣшательство въ распредѣленія домашняго режима родителей—рабочихъ. Съ мнѣніемъ училищной комиссіи согласилась и дума. Но на такомъ только отрицательномъ по отношенію къ вечернимъ классамъ рѣшеніи нельзя останавливаться. Перепись

1900 г., надо надѣяться, побудитъ думу къ положительному рѣшенію вопроса о всеобщемъ безплатномъ обученіи дѣтей школьнаго возраста [1]).

Въ дѣлѣ народнаго образованія есть весьма важная сторона; это—здоровье учащагося подростающаго поколѣнія.

Въ этомъ отношеніи болѣе всего важенъ школьный врачебно-санитарный надзоръ. До послѣдняго времени этотъ надзоръ осуществлялся особыми 14 школьными врачами.

Недостаточность такого числа чувствовалась давно, хотя и были еще особые 14 добавочныхъ школьно-санитарныхъ врачей. По исчисленію городской комиссіи по народному образованію, врачебный персоналъ при правильной организаціи долженъ достигать 40 лицъ, при условіи, если число школъ, поручаемыхъ наблюденію одного врача, ограничить 12 съ 600 учащихся.

Норма эта однако все же велика, но дума опредѣлила число школьныхъ врачей только въ 30 человѣкъ, признавъ нормою на каждаго врача 15 школъ, съ обязанностью посѣщать школы не рѣже 2 разъ въ недѣлю и безплатно лечить заболѣвшихъ учащихся на дому. Весь расходъ на школьную медицинскую часть былъ опредѣленъ въ 33.000 р. (каждому врачу—жалованья 900 р. и на медикаменты 300 р.).

Такая трата не соотвѣтствуетъ важности дѣла. Требованія отъ правильной школьной врачебно-санитарной организаціи велики: они должны заключаться, по мнѣнію училищной комиссіи: 1) въ розыскиваніи и распознаваніи болѣзней между учащимися, 2) въ предупрежденіи занесенія заразныхъ болѣзней

---

[1]) Необходимо уничтожить всякую плату за обученіе, чтобы такое освобожденіе не было милостью, какъ теперь, къ которой не всякій рѣшится прибѣгнуть, а правомъ всякаго желающаго получить элементарное образованіе.

между учащимся и 3) въ указаніи на ненормальности развитія учащихся.

Забота о здоровьѣ учащихся выражается еще въ устройствѣ школьныхъ санитарныхъ колоній. Лѣтомъ 1899 г. было размѣщено въ наемныхъ дачахъ въ Лужскомъ уѣздѣ 10 колоній—на 342 мальчиковъ и дѣвочекъ—слабыхъ и болѣзненныхъ дѣтей бѣднѣйшихъ родителей.

Дума уже выразила въ принципѣ согласіе на пріобрѣтеніе своего земельнаго участка для устройства особо приспособленной лѣтней школьной колоніи.

Кромѣ этихъ городскихъ колоній, имѣется еще лѣтній городской садъ, затѣмъ 75 дѣвочекъ были опредѣлены въ колонію фребелевскаго общества; выдано обществу охраненія народнаго здравія на 100 городскихъ стипендіатовъ, отправлено на лечебныя воды 123 и т. п. Всего городъ на это расходуетъ до 20.000 рублей.

Слѣдуетъ отмѣтить еще одну мѣру, предпринимаемую городомъ въ видахъ поддержанія здоровья учащихся въ городскихъ школахъ. Это—выдача даровыхъ завтраковъ бѣднѣйшимъ ученикамъ и ученицамъ, въ числѣ 1.266, что составить 6% общаго числа учащихся. Весь расходъ на эти завтраки выразился въ 1899 г. въ 8.899 р. 60 к., изъ расчета по 4 коп. въ день на учащагося.

Училищная комиссія на 1900 годъ проситъ увеличить эту норму, очевидно недостаточную.

Успѣшность школьнаго обученія находится въ прямой зависимости отъ состава учительскаго персонала. Поэтому одною изъ важнѣйшихъ сторонъ дѣятельности города по народному просвѣщенію должно быть стремленіе привлечь лучшія силы на служеніе школѣ. Это достигается главнымъ образомъ двумя путями: высотою требованій при замѣщеніи учи-

тельскихъ должностей и обезпеченнымъ матеріальнымъ положеніемъ учителей и учительницъ.

Требованія, которыя предъявляются лицамъ, желающимъ записаться въ кандидатскій списокъ учителей и учительницъ городскихъ школъ, довольно высоки и даютъ полное основаніе утверждать о ихъ значительной сравнительно подготовленности. Эти условія состоятъ въ прохожденіи курса среднеучебныхъ заведеній и затѣмъ въ спеціальномъ педагогическомъ учебномъ заведеніи, или вмѣсто этого въ окончаніи высшаго учебнаго заведенія; и кромѣ того для всѣхъ—годъ практики.

Подготовительною школою для будущихъ городскихъ учителей и учительницъ является весьма полезное и необходимое городское учрежденіе «запасныхъ учащихъ», которые, въ числѣ 44 (въ 1899 г.), должны замѣщать тѣхъ учащихъ, которые по болѣзни или по другимъ уважительнымъ причинамъ не могутъ исполнять свои обязанности и отъ исполненія таковой на опредѣленное время освобождаются [1]).

Въ комиссіи ведется и особый списокъ лицъ, достигшихъ 21 года и не старше 35 лѣтъ, допущенныхъ замѣщать учащихъ, и изъ этого списка къ занятію должности постоянныхъ учащихъ допускаются, въ хронологическомъ порядкѣ, только тѣ лица, которыя въ теченіе года замѣщали учащихъ, и ихъ учебная дѣятельность была признана комиссіею удовлетворительною [2]).

Кандидаткій списокъ на должность учащихъ въ городскихъ школахъ достигаетъ обыкновенно 130—200 человѣкъ.

Благодаря такимъ требованіямъ и условіямъ составъ учительскаго персонала по образовательному цензу довольно удо-

---

[1]) Плата запаснымъ учащимъ по 2 р. за день. Въ 1899 г. израсходовано окол. 8.000 р.

[2]) Отчетъ комиссіи по нар. обр. въ С.-П-гѣ за 1899 г., стр. 161. Объ учебно-воспитательной части въ городскихъ школахъ см. Д. Семеновъ. Указ. оттискъ Рус. Стар.

влетворителенъ: изъ 401 учительницы и 19 учителей городскихъ петербургскихъ школъ образованіе въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ получили 65, все—учительницы, окончившія курсъ высшихъ женскихъ курсовъ, это составитъ около 16%; въ трехлѣтнихъ педагогическихъ курсахъ—220, т. е. 52%, въ земской учительской школѣ—112 или 28%, а остальные—въ учительской семинаріи, въ педагогическихъ классахъ гимназій и т. п.

При строгихъ требованіяхъ, предъявляемыхъ къ школьной организаціи, заботы о матеріальномъ положеніи учащихъ должны занимать одно изъ первенствующихъ мѣстъ. Достаточно обезпеченное состояніе учителя есть первое условіе хорошаго веденія дѣла школьнаго обученія и воспитанія. Въ противномъ случаѣ, съ одной стороны, трудно будетъ найти хорошо подготовленныхъ учителей, а съ другой—нельзя разсчитывать на необходимую для дѣла устойчивую службу ихъ. Извѣстно, что при первой возможности улучшить свое положеніе на другихъ поприщахъ труда, народные учителя бросаютъ школы, притомъ зачастую противъ своего душевнаго желанія. Стоитъ только припомнить, какъ много ихъ покинуло земскія школы тамъ, гдѣ трудъ учителя плохо оплачивался, при введеніи винной монополіи. Нерѣдко встрѣчаются теперь и такое печальное явленіе: школа остается въ учебное время безъ учителя.

Что даетъ петербургская дума достигнувшимъ учительскаго мѣста? Годовое жалованье въ 600 руб., безъ всякихъ послѣдующихъ прибавокъ, небольшую квартиру при школѣ и пенсію по выслугѣ опредѣленнаго числа лѣтъ. Но затѣмъ, въ видахъ экономіи, дума и отъ такого вознагражденія отказалась и ввела новый разрядъ учительницъ безъ квартиръ, давая имъ, вмѣсто квартиры, 120 руб. въ годъ, скорѣе для найма хорошаго угла, такъ какъ за таковую цѣну теперь и комнаты

не найдешь, не то что квартиры въ двѣ небольшія комнаты [1]). Мало того, дума ввела еще новое ограниченіе, трудно даже сказать, чѣмъ вызванное: всѣ учительницы, по выходѣ замужъ, теряютъ свои мѣста.

Кажется, это ограниченіе предполагается отмѣнить, что давно уже пора.

Въ Москвѣ дума рѣшила въ положительномъ смыслѣ вопросъ о прогрессивной прибавкѣ къ жалованію: черезъ каждое изъ 5 трехлѣтій прибавляется по 50 р., и старшіе учителя и учительницы въ Москвѣ получатъ въ первый годъ 660 р. а черезъ 15 лѣтъ—910 р.

Но въ Москвѣ незначительна первоначальная норма въ 660 р., эта норма, какъ и въ Петербургѣ, должна быть увеличена во вниманіе къ тому непосильному труду, какой сопряженъ съ учительскою обязанностью, а также въ виду непомѣрнаго вздороженія жизни [2]).

Петербургской думѣ слѣдуетъ заимствовать эти прогрессивныя надбавки, увеличивъ начальную норму жалованья, и тогда она достигнетъ того, что контингентъ учащихъ сдѣлается болѣе постояннымъ. Статистическія данныя рисуютъ намъ такую степень устойчивости службы учителей и учительницъ городскихъ школъ: изъ 420 лицъ служило болѣе 15 лѣтъ 137 т. е. только одна треть или 32%; отъ 5 до 15 лѣтъ уже болѣе—159 или 38%; и менѣе 5 лѣтъ—128 или 30%. Значительность послѣдней цифры говоритъ о сравнительной неустойчивости службы учащихъ въ школахъ Петербурга.

Перейду къ другимъ сторонамъ дѣятельности города въ дѣлѣ народнаго просвѣщенія. Потребность въ общемъ среднемъ образованіи среди столичнаго населенія весьма сильно сказы-

---

[1]) Впрочемъ теперь училищная комиссія ходатайствуетъ о прибавкѣ такимъ учительницамъ по выслугѣ лѣтъ.

[2]) Еще меньше нормальные оклады въ Москвѣ младшихъ учителей.

вается, а такъ какъ этой потребности существующія казенныя городскія училища не въ состояніи удовлетворить, хотя бы по той простой причинѣ, что нѣтъ возможности помѣстить въ своихъ стѣнахъ всѣхъ желающихъ учиться, то дума и идетъ на встрѣчу этой потребности.

Насколько необходимы такія училища въ Петербургѣ, гдѣ имѣется нѣсколько казенныхъ училищъ, можно видѣть на первомъ пріемѣ учениковъ въ первое четырехклассное училище, основанное петербургскою думою въ память Екатерины II, на правахъ частнаго учебнаго заведенія, послѣ долгихъ хлопотъ. Такъ, въ теченіе одной недѣли пріема, поступило 171 прошеніе; изъ подавшихъ прошенія оказались 152 окончившихъ курсъ городской одноклассной школы; всѣ они были зачислены безъ испытанія въ низшій классъ. Большое число поступившихъ побудило этотъ классъ подраздѣлить на 4 параллельныхъ класса. Въ это первое городское училище стекаются дѣти со всѣхъ почти частей Петербурга, хотя плата за обученіе должна казаться высокою (20 р. въ годъ) для родителей, преимущественно изъ крестьянъ, мѣщанъ, ремесленниковъ, низшихъ воинскихъ чиновъ, и т. п. Впрочемъ, надо указать, что 25 проц. всѣхъ учащихся освобождены отъ платы съ выдачею имъ даровыхъ учебныхъ пособій, а 6 проц. уплачиваютъ уменьшенную плату по 10 р. въ годъ.

На 1901 г. комиссія проектируетъ открыть второе четырехклассное училище.

Для дальнѣйшаго образованія учениць, окончившихъ въ городскихъ школахъ, петербургская дума до послѣдняго времени ограничивалась выдачею пособія частнымъ четырехклассным женскимъ училищамъ [1]).

[1]) Училищамъ Богдановой-Муравьевой (нынѣ О. К. Витмеръ), основанномъ въ 1892 г. съ 369 ученицами (въ 1899 г.), Е. П. Томиловской, съ профессіональнымъ отдѣленіемъ (ученицъ 168), и Свято-троицкому двухклассному.

Съ 1900 г. городъ открылъ свое четырехклассное женское учебное заведеніе, тоже на правахъ частнаго.

Для средняго гимназическаго и высшаго общаго образованія городомъ выдаются пособія и стипендіи, всего болѣе 50.000 р., въ томъ числѣ 15.000 женскому медицинскому институту, 1.400 С.-Пет. университету и 3.000 обществу для доставленія средствъ высшимъ женскимъ курсамъ.

Содѣйствіе профессіональному образованію—мужскому и женскому—дума оказываетъ исключительно въ видѣ пособій и содержанія городскихъ стипендіатовъ. Всего на эту помощь городъ расходуетъ свыше 50.000 р. Однако городъ ассигнуетъ ежегодно 30.000 р. и на свою городскую ремесленную мужскую и женскую школу, но до сихъ поръ еще не открытую, хотя думское постановленіе объ основаніи этой школы состоялось еще въ 1894 г.

Дѣятельность города въ распространеніи грамотности не можетъ ограничиваться устройствомъ школъ для дѣтей. Петербургское взрослое населеніе — безграмотное въ массѣ. Городъ пришелъ на помощь и сталъ открывать съ 1879 г. воскресныя школы, которыхъ къ 1 января 1900 г. было 22, въ томъ числѣ—12 мужскихъ и 10 женскихъ [1]). На содержаніе ихъ расходуется 7.700 р. Къ 1 ноябрю 1899 г. въ воскресныхъ школахъ было 1.417 учащихся, въ томъ числѣ 620 въ женскихъ. По возрасту учащіеся распредѣлялись въ такомъ соотношеніи: отъ 12 до 18 лѣтъ—892, въ томъ числѣ половина до 15 лѣтъ; отъ 18 лѣтъ до 30 лѣтъ—440 и свыше 30 лѣтъ—95.

На внѣшкольныя средства просвѣщенія петербургская дума должна обратить особое вниманіе.

---

[1]) Двѣ изъ нихъ учреждены „въ память Н. А. Варгунина“, одного изъ видныхъ дѣятелей по просвѣщенію массы городской въ Петербургѣ и его окраинахъ.

Въ продолженіе четверти столѣтія дѣятельности по народному образованію столичная дума организовала только восемь читаленъ. Для массы учащихся въ городскихъ школахъ нѣтъ возможности помогать своему школьному обученію внѣкласснымъ чтеніемъ; а безъ этого чтенія, школьное образованіе, само по себѣ недостаточное, ничѣмъ не пополняется и не закрѣпляется.

Но еще важнѣе существованіе въ достаточномъ числѣ безплатныхъ читаленъ для тѣхъ городскихъ дѣтей и подростковъ, которые уже прошли школьный курсъ. Отсутствіе читаленъ грозитъ имъ рецидивомъ безграмотности. Частныя же библіотеки имъ не по средствамъ. Въ такомъ же положеніи находятся и тѣ подростки, 12—15 лѣтъ, которые учились дома или получили первоначальное образованіе не въ училищахъ, завѣдуемыхъ городомъ. Потребность въ книгѣ все болѣе и болѣе растетъ, и внѣшкольныя образовательныя средства не менѣе важны, чѣмъ самыя школы. Въ ряду этихъ средствъ существенное значеніе имѣютъ доступныя рабочему населенію библіотеки и, за неимѣніемъ ихъ, городскія читальни. Среди рабочихъ уже замѣтно желаніе почитать хорошую, а не лубочную книжку. Распространеніе сѣти такихъ читаленъ вызвало бы возникновеніе потребности къ самообразованію въ тѣхъ слояхъ населенія, гдѣ ея еще нѣтъ.

Возникла мысль объ открытіи безплатныхъ читаленъ въ 1885 г. Тогдашній городской голова В. И. Лихачевъ въ засѣданіи 28 декабря напомнилъ о *недоимкѣ* въ думской дѣятельности «по отношенію къ значительной части населенія, на которомъ, преимущественно, лежитъ тяжесть прямыхъ налоговъ въ городскую кассу и большая доля налоговъ косвенныхъ». Городской голова имѣлъ въ виду рабочее населеніе, «которому въ праздничное время городъ доставляетъ весьма мало способовъ для отдыха и развлеченія», рабочаго человѣка,

которому «собственно для ума, городъ не даетъ почти никакой пищи или даетъ весьма мало». Указавъ на примѣры московской и харьковской городскихъ думъ, В. И. Лихачевъ предложилъ вопросъ объ устройствѣ даровыхъ городскихъ читаленъ передать на обсужденіе училищной комиссіи, съ чѣмъ дума и согласилась. Затѣмъ стали стекаться пожертвованія на эти читальни отъ частныхъ лицъ [1]).

М. М. Стасюлевичемъ было сдѣлано предложеніе организовать общественную городскую читальню безъ ограниченія въ выборѣ книгъ, съ тѣмъ, чтобы такая была открыта весь день, съ 9 часовъ утра до 9 часовъ вечера.

Въ 1887 г. дума утвердила главныя основанія открытія библіотекъ городскихъ безплатныхъ читаленъ, которыя составляются изъ книгъ и періодическихъ изданій, дозволенныхъ для чтенія въ публичныхъ библіотекахъ и читальняхъ. Самое открытіе первыхъ двухъ читаленъ послѣдовало 24 ноября 1887 г.

Трата городской думы на безплатныя читальни весьма незначительна и возростала очень медленно. Первыя двѣ читальни имени А. С. Пушкина были открыты въ 1887 г., и дума ассигнуетъ въ годъ по 6.000 р. до 1894 г., когда были учреждены еще двѣ читальни, въ память М. Ю. Лермонтова и Н. В. Гоголя. Расходъ думы въ 1894 и 1895 гг. достигъ 12.000 р. Въ 1896 г., когда открылась пятая читальня, въ память А. С. Грибоѣдова, расходуется 15.000 р., а на 1897 г. ассигнуется 18.000 р., и въ концѣ этого года открывается читальня въ память И. А. Крылова.

Въ 1900 г. открыты еще 2 читальни въ память М. В. Ломоносова и В. Г. Бѣлинскаго, и расходъ возросъ до 24.000 р. [2]).

---

[1]) Б. Е. Кетрицъ (800 р. отъ нѣсколькихъ лицъ), И. М. Сибиряковъ (700 р.), Н. М. Пржевальскій прочелъ лекцію (587 р. 61 к.), б. Комитетъ грамотности и т. д.

[2]) На 1901 г. училищ. комиссія ходатайствуетъ объ открытіи еще 2-хъ читаленъ.

Изъ приведенныхъ данныхъ видно, что дума весьма долгое время, въ продолженіе семи лѣтъ, ограничивала свои заботы двумя читальнями. Но и увеличеніе въ 1894 г. всецѣло обязано частной иниціативѣ. Гласный думы П. А. Потѣхинъ, по подпискѣ между его знакомыми и гласными г. С.-Петербурга, представилъ еще въ 1891 году въ думу 2,810 р. для содѣйствія городу «въ пріисканіи средствъ на покрытіе расходовъ по устройству новыхъ одной или двухъ читаленъ въ память Н. В. Гоголя». Вообще, должно сказать, безплатныя городскія читальни, какъ въ ихъ возникновеніи, такъ и въ дальнѣйшемъ существованіи, многимъ обязаны частной иниціативѣ. Такъ, къ январю 1900 г. состояло книгъ въ 6 читальняхъ пожертвованныхъ 12.715 томовъ, на сумму 10.471 р. 54 к., а купленныхъ 19.953 томовъ стоимостью въ 27.003 р. 10 к.

Для опредѣленія того, насколько эта дѣятельность с.-петербургской думы удовлетворяетъ потребности населенія обратимся къ цифрамъ, этимъ нелицепріятнымъ показателямъ. Число получившихъ входные билеты въ 6 читальняхъ 1899 г. достигло 13.989. Самая большая часть этого числа приходилась на учащихся въ низшихъ учебныхъ заведеніяхъ, именно 38 проц. (5.297). Число же учащихся въ отчетномъ году въ однихъ только городскихъ школахъ было 21,099. Такимъ образомъ, пользовалось читальнями немногимъ болѣе $^1/_4$ учащихся, если предположить, что всѣ читатели этого разряда принадлежали къ учащимся въ городскихъ школахъ.

Правда желаніе прочесть книжку, какое, очевидно, существуетъ среди школьниковъ, удовлетворяется еще тѣмъ, что при школахъ имѣются книжки, которыя и выдаются дѣтямъ на домъ. Но эти школьныя библіотечки довольно скудны. Кромѣ того съ 1899 г. дѣйствуютъ при 6 министерскихъ четырехклассныхъ училищахъ и при 6 начальныхъ городскихъ школахъ—12 библіотекъ попечительствъ о трезвости для выдачи

книгъ на домъ. Но требованіе залога отъ 1 до 3 р. должно сильно уменьшать распространеніе чтенія.

Въ городскихъ безплатныхъ читальняхъ тоже выдаются на домъ книжки по залогу и поручительству.

Такимъ образомъ городъ предоставляетъ мало средствъ для внѣшкольнаго образованія дѣтямъ школьнаго возраста [1]). Посмотримъ, въ какой степени удовлетворяется потребность въ чтеніи подростковъ, прошедшихъ школьный курсъ. Такой рубрики въ отчетѣ нѣтъ. Но тамъ есть категорія лицъ, живущихъ на средства семьи и при томъ малолѣтнихъ. Читателей этого разряда въ 1899 г. было менѣе 10 проц. (1.292). Окончило же курсъ въ городскихъ школахъ въ этотъ годъ около 4.400. Но правильнѣе взять для сравненія число тѣхъ получившихъ образованіе въ городскихъ школахъ, которые къ 1899 году не вышли изъ возраста 15 лѣтъ. Если начать исчислять съ 1896—97 учебн. года, то такихъ окажется 16.000. Значитъ посѣщало читальни въ 1899 г. только $^1/_{12}$ часть этого числа. Всѣхъ грамотныхъ подростковъ въ возрастѣ 13—15 лѣтъ еще по переписи 1890 г. было 43,073. Какая ничтожная часть этихъ подростковъ можетъ пользоваться безплатными читальнями! Но перейдемъ къ еще болѣе печальной картинѣ.

Рабочіе среди читателей также, какъ и учащіеся въ низшихъ учебныхъ заведеніяхъ, занимали въ 1899 г. значительное, сравнительно, положеніе—33 проц. (4.668, а въ 1890—1516) [2]). Но какая ничтожная эта цифра по сравненію съ 219,337 рабочихъ, безъ ихъ семей, безъ «одинокихъ», которые, конечно, тоже нуждаются въ книжкѣ и которыхъ по

[1]) Учащихся въ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ среди читателей библіотекъ было 1220 человѣкъ.

[2]) Среди читателей на дому число рабочихъ занимаетъ первенствующее мѣсто—1.111 человѣкъ изъ 3.665, что говоритъ о существованіи большой потребности въ чтеніи среди рабочаго населенія.

переписи 1890 г. было 71,528. Очевидно, что для рабочаго населенія с.-петербургское городское самоуправленіе почти ничего не сдѣлало въ отношеніи предоставленія имъ безплатной книги для чтенія. Но среди читателей городскихъ безплатныхъ библіотекъ есть лица всякихъ профессій, сословій и званій [1]).

Но и существующія читальни не удовлетворяютъ запросамъ въ книгѣ, благодаря ничтожному каталогу допущенныхъ книгъ. Въ двухъ читальняхъ число посѣщеній понизилось почти на $1^1/_2$ тысячи, а въ одной—на $4^1/_2$ тысячи.

Необходимо ходатайствовать о большей свободѣ въ выборѣ книгъ и объ открытіи городской общественной библіотеки.

Давая общую характеристику дѣятельности петербургской думы по народному образованію, можно утверждать, что эта дѣятельность не удовлетворяетъ всѣмъ запросамъ и требованіямъ городского населенія.

Но по совѣсти должно сказать, что петербургское городское самоуправленіе воспользовалось тѣми небольшими правами, которыя предоставлены ему закономъ по участію въ завѣдываніи начальнымъ образованіемъ. Кто знаетъ, какъ рѣдко у насъ наблюдается постоянное и неуклонное общественное начинаніе и какъ много приходится преодолѣвать различныхъ препятствій при осуществленіи такого благого начинанія, тотъ не откажетъ въ извѣстной настойчивости петербургскимъ городскимъ дѣятелямъ.

Но не пора ли, не предстоитъ ли крайняя нужда въ учрежденіи въ г. Петербургѣ, на подобіе провинціальныхъ городовъ, просвѣтительнаго общества, такъ какъ существующія въ столицѣ подобныя учрежденія или дѣйствуютъ въ

---

[1]) Общее число посѣщеній читаленъ въ 1899 г. 82.174 состоитъ изъ четырехъ главнѣйшихъ группъ: учащихся въ низшихъ уч. зав. 32.348, рабочихъ—23.219, уч. въ средн. зав.—9.046, окончив. курсъ элем. шк. (лицъ. жив. на средства семьи, малолѣт.)—7.702.

предѣлахъ очень ограниченной территоріи, какъ фарфоровское, или представляютъ нѣчто замкнутое въ границахъ какой-либо профессіи, какъ, напр., педагогическое общество взаимной помощи, или же, напротивъ, дѣйствуютъ на всю Россію, какъ бывшій комитетъ грамотности, прекратившій къ тому же свою дѣятельность послѣ реорганизаціи.

ГЛАВА VIII.

Мировой судъ.

Судебные уставы.—Комиссія при министерствѣ юстиціи.—Мнѣніе столичнаго съѣзда мировыхъ судей.—Мировой судъ въ Петербургѣ.

Мы какъ-то скоро отказываемся отъ исповѣдуемыхъ нами принциповъ, довольно быстро мѣняемъ прежніе взгляды на другіе, стараясь приспособиться къ окружающей средѣ, къ господствующему теченію, или же забываемъ свои принципы, не желая имѣть ничего общаго съ ними, какъ чѣмъ-то надоѣдливымъ, и живемъ изо-дня въ день, поклоняясь факту.

Къ числу такихъ забытыхъ или, вѣрнѣе, забываемыхъ принциповъ принадлежитъ и участіе общества въ выборѣ мѣстнаго судьи.

Безспорно, однимъ изъ самыхъ дорогихъ наслѣдій, завѣщанныхъ намъ великою преобразовательною эпохою, должно признать институтъ выборнаго мироваго суда.

Въ незначительныхъ, сравнительно, дѣлахъ, вытекающихъ изъ повседневной жизни, населеніе желаетъ имѣть судьею своего мѣстнаго человѣка, которому была бы понятна вся будничная сфера и близко знакомы были бы всѣ мѣстные обы-

чаи, нормирующіе, какъ и законъ, наши правовыя взаимоотношенія.

Такой мѣстный судья долженъ обладать безусловнымъ довѣріемъ населенія, быть его излюбленнымъ лицомъ.

Необходимы поэтому два условія: мѣстность и довѣріе.

Если не будетъ примѣнено первое, то получимъ судъ формальный, не соотвѣтствующій судебнымъ дѣламъ, возникшимъ изъ-за будничныхъ, но часто острыхъ и кровныхъ интересовъ. Отбросимъ второй элементъ — довѣріе, явится неувѣренность въ справедливости и законности судебныхъ постановленій и рѣшеній, а это можетъ поколебать самые устои суда.

Даже съ точки зрѣнія охраны совѣсти судей важно примѣненіе этихъ началъ, такъ какъ отправленіе правосудія— весьма отвѣтственная обязанность, и поэтому лицо, надѣленное судебною властью, должно обладать увѣренностью, что тяжущіеся и привлеченные къ суду вѣрятъ его способности рѣшать дѣла по правдѣ, и его знанію мѣстныхъ условій.

Но начало мѣстности и довѣріе возможны только при выборномъ порядкѣ замѣщенія должности мирового судьи.

Составители судебныхъ уставовъ 1864 года, высказываясь за выборный мировой судъ, указывали на эти два начала: «мировые судьи должны быть, по преимуществу, мѣстными судьями и хранителями мира; общее довѣріе мѣстныхъ обывателей составляетъ необходимое условіе ихъ назначенія, а потому правительство было бы поставлено въ крайне затруднительное положеніе, если бы приняло на себя ихъ избраніе».

«Въ лицѣ мирового судьи дается мѣстнымъ обывателямъ не только ближайшее средство для разрѣшенія пререканій о правѣ въ дѣлахъ, требующихъ прежде всего скораго рѣшенія на мѣстѣ и нагляднаго знанія мѣстныхъ обстоятельствъ и

отношеній, но вмѣстѣ съ тѣмъ и *посредникъ* для соглашенія требованій, которыя весьма часто только въ началѣ своемъ кажутся противоположными, но, возникая изъ взаимныхъ недоразумѣній, могутъ быть соглашены разъясненіемъ этихъ недоразумѣній, при посредствѣ лица, пользующагося довѣріемъ обѣихъ сторонъ. Поэтому-то главнѣйшая задача мирового судьи и высшее качество его правосудія—примиреніе. Для успѣшнаго же исполненія такого важнаго призванія мировой судья долженъ пользоваться особымъ *довѣріемъ* мѣстныхъ жителей» [1]).

Выборный мировой судъ не былъ чуждымъ для населенія; выборное начало въ замѣщеніи судей примѣнялось у насъ и въ до-реформенное время. Стоитъ также указать, что само населеніе, когда правительство спрашивало о его нуждахъ, прежде всего, просило права выбора мѣстныхъ судей, какъ это было въ наказахъ отъ дворянъ, городовъ и крестьянъ въ Екатерининскую комиссію для составленія новаго уложенія. И введеніе выборнаго мирового суда въ 60-хъ годахъ также отвѣчало желаніямъ общества.

Отправленіе мѣстнаго правосудія издавна и всегда въ сознаніи русскаго населенія признавалось входящимъ въ сферу мѣстнаго самоуправленія: уѣзднаго до крѣпостного права, дворянскаго въ эту эпоху, земского и городского въ пореформенное время. Поэтому кажется страннымъ предложеніе, сдѣланное петербургской думѣ гласнымъ ея, А. П. Веретенниковымъ, ходатайствовать о сложеніи съ города обязательства содержанія мировыхъ учрежденій. Очевидно, это вызвано погонею за матеріальными средствами, въ ущербъ компетенціи столичнаго самоуправленія. Городская дума правильнѣе поступаетъ, когда не только не отказывается отъ расходовъ на мировой судъ,

---

1) Суд. уст. съ изл. разъясн. ч. 3, стр. 13 и 24.

а увеличиваетъ сумму на это съ 170 тыс. руб. перваго года, по введеніи мирового института, до 477 тыс. руб. въ 1900 г.

Закономъ 1889 г. выборный мировой институтъ былъ оставленъ только въ С.-Петербургѣ, Москвѣ, Н.-Новгородѣ, Харьковѣ, Саратовѣ, Кишиневѣ и въ Астрахани; въ селахъ же были созданы, въ противность принципамъ судебныхъ уставовъ, судьи-администраторы по назначенію власти и по рекомендаціи предводителей дворянства—земскіе начальники, а въ городахъ—городскіе судьи. На должность послѣднихъ назначаются всѣ лица, могущія, вообще, служить по гражданскому вѣдомству, при соблюденіи одного изъ двухъ условій: или образовательнаго ценза, или же служебнаго стажа.

Какъ извѣстно, земскіе участковые начальники и городскіе судьи были созданы послѣ работъ комиссіи по преобразованію мѣстныхъ установленій, подъ предсѣдательствомъ М. С. Каханова. Матеріаломъ для этой комиссіи, ставшей на сторону мирового суда, между прочимъ, послужили отзывы земскихъ учрежденій. Земства рѣшительно высказались не только за сохраненіе мирового суда, но и за расширеніе его дѣятельности, настаивая, въ особенности, на тѣснѣйшей связи мирового суда съ волостными судами. Земства были озабочены также уменьшеніемъ ценза въ видахъ расширенія контингента лицъ, способныхъ быть судьями.

Такъ, въ докладѣ самарскому губернскому земскому собранію предлагалось вовсе устранить имущественный цензъ, оставивъ условіемъ для избранія лишь окончаніе курса въ среднемъ учебномъ заведеніи и избраніе большинствомъ $^3/_5$ голосовъ избирательной коллегіи. Другія земства уменьшали высокій имущественный цензъ (двойной земскій) до 50 десятинъ.

Теперь комиссія при министерствѣ юстиціи въ проектѣ новой редакціи учрежденія судебныхъ установленій не только не возстановляетъ повсемѣстно института мировыхъ судей, но даже проектируетъ уничтоженіе этого института и тамъ, гдѣ онъ еще существуетъ.

По проекту вводится такой порядокъ замѣщенія должности новаго *участковаго* судьи.

Окружные суды, въ общихъ собраніяхъ, при участіи прокурора суда, составляютъ въ концѣ каждаго года особый списокъ кандидатовъ на могущія открыться вакансіи; въ эти списки включаются только тѣ лица, которымъ присвоено званіе старшаго кандидата на судебныя должности; это же званіе получаютъ младшіе кандидаты, секретари и ихъ помощники, которые пробыли въ этихъ должностяхъ не менѣе двухъ лѣтъ и выдержали установленное испытаніе въ комиссіи, состоящей изъ трехъ судей, избираемыхъ въ общемъ собраніи суда, и изъ лица прокурорскаго надзора; кромѣ того, въ эти же списки могутъ вноситься присяжные повѣренные и профессора юридическихъ паукъ, съ шестилѣтнимъ стажемъ. Выборъ изъ внесенныхъ въ эти кандидатскіе списки или изъ другихъ лицъ, удовлетворяющихъ такому же служебному цензу, производится отдѣленіемъ суда и, затѣмъ, самое назначеніе совершается властью министра юстиціи [1]).

Такимъ образомъ, необходимое начало мѣстности совершенно не принято во вниманіе и вмѣсто выбора населеніемъ и утвержденія Сенатомъ, какъ это установлено для мировыхъ судей,—вводится бюрократическое начало въ назначеніи участковыхъ судей и рекомендація судебныхъ же мѣстъ, состоящихъ изъ лицъ, назначенныхъ властью. Такая рекомендательная система является, конечно, весьма несовершенною,

[1]) Статьи 273, 251, 262, 28, 274 и 269 проекта.

такъ какъ въ этой рекомендаціи не принимаютъ участія представители мѣстнаго общества. Вліяніе этого общества допускается въ проектѣ въ весьма слабой степени; именно, министръ юстиціи назначаетъ почетныхъ судей или непосредственно, или по представленіямъ уѣздныхъ земскихъ собраній и городскихъ думъ (§ 270). Важное значеніе почетнаго мирового судьи, какъ третейскаго судьи, возможное лишь при условіи прямого выбора населеніемъ или органами самоуправленія, при указанномъ порядкѣ низводится до бюрократической степени, и самое названіе почетнаго судьи является чѣмъ-то чуждымъ духу новаго законопроекта, построеннаго на началахъ, противоположныхъ судебнымъ уставамъ.

Нужно, однако, сказать, что противъ учрежденія участковыхъ судей и за институтъ мировыхъ судей высказались восемь членовъ комиссіи [1]).

Но и эти лица допускаютъ, кромѣ мировыхъ судей, учреждаемыхъ въ столицахъ, губернскихъ, областныхъ и другихъ значительныхъ городахъ и уѣздныхъ поселеніяхъ, еще и особыхъ уѣздныхъ судей въ тѣхъ поселеніяхъ, гдѣ не будетъ мировыхъ судей [2]).

С.-Петербургскій столичный съѣздъ мировыхъ судей, съ своей стороны, видитъ въ выборномъ началѣ безусловную гарантію авторитетности рѣшенія этого единоличнаго судьи.

Противъ главнѣйшихъ возраженій противниковъ выборной системы съѣздъ приводитъ весьма вѣсскія соображенія. Первое возраженіе ихъ состоитъ въ указаніи на легкую возможность, при выборной системѣ, для лицъ, юридически неподготовленныхъ, попасть въ судьи и на препятствіе къ замѣщенію должности

---

[1]) Н. И. Борковскій, А. А. Гасманъ, В. Р. Завадскій, Н. Н. Мясоѣдовъ, В. К. Случевскій, гр. В. А. Тизенгаузенъ, Н. С. Таганцевъ и Н. Н. Шрейберъ.

[2]) Особ. ред. ст. 31 и 32.

мѣстнаго судьи людьми, получившими высшее юридическое образованіе.

На это съѣздъ, во 1-хъ, указываетъ, что тенденція къ замѣщенію судейскихъ должностей персоналомъ наиболѣе образованнымъ одинакова въ министерствѣ юстиціи и въ избирательныхъ собраніяхъ. Такъ, въ 1889 году изъ числа назначенныхъ правительствомъ мировыхъ судей было съ высшимъ образованіемъ 67 проц. (съ юридическимъ — 60 проц.); въ составѣ же выборныхъ мировыхъ судей въ губерніяхъ Таврической, Херсонской, Екатеринославской, Бессарабской, Полтавской — число лицъ съ высшимъ образованіемъ достигало 61—76 проц.

Во 2-хъ, объ отсутствіи спеціальной юридической подготовки мировыхъ судей, какъ серьезномъ препятствіи къ правильному отправленію ими правосудія, можно было бы тогда говорить, если бы практика указывала на значительность числа отмѣненныхъ высшими инстанціями рѣшеній мировыхъ учрежденій. Между тѣмъ, вотъ что замѣчаетъ сенаторъ Н. Г. Принтцъ. «Правительствующій Сенатъ, по гражданскому кассаціонному департаменту, отмѣняетъ, по нарушенію законовъ матеріальнаго права и судопроизводства, такой же почти процентъ рѣшеній судебныхъ палатъ, какъ и мировыхъ съѣздовъ». За послѣднее трехлѣтіе въ Сенатъ по кассаціоннымъ жалобамъ поступило 1.184 уголовныхъ и гражданскихъ дѣлъ, рѣшенныхъ спб. стол. съѣздомъ; изъ этихъ дѣлъ были отмѣнены только 176, т. е. менѣе 15 проц. Но этотъ процентъ падаетъ до ничтожныхъ размѣровъ (0,1 проц.), если взять въ исчисленіе и 150,250 дѣлъ, разрѣшенныхъ мировыми столичными судьями неокончательно, съ правомъ апелляціи въ мировые съѣзды, а слѣдовательно и съ возможностью обращенія къ кассаціонному разсмотрѣнію Сената.

Въ 3-хъ, съѣздъ, приводя эти данныя, справедливо ука-

зываетъ и на то, что недостатокъ спеціальнаго юридическаго образованія замѣняется, и при томъ весьма успѣшно, участіемъ мировыхъ судей въ съѣздахъ, съ выборнымъ предсѣдателемъ. «Съѣздъ въ настоящей его организаціи, которая должна быть сохранена, — это замѣчательная школа для самообразованія мировыхъ судей и выработки правильной судебной практики», говоритъ съѣздъ.

Развѣ не правы и не прозорливы были составители судебныхъ уставовъ Александра II, когда говорили слѣдующія слова: «довѣріе населенія мировой судья можетъ заслужить не столько юридическимъ образованіемъ, сколько знаніемъ народныхъ понятій, нравовъ, обычаевъ, вообще, всѣхъ условій мѣстной жизни, и въ особенности здравымъ умомъ, честнымъ характеромъ и безукоризненною жизнью».

Другое возраженіе противниковъ выборной системы касается періодичности избранія судей, которая будто бы не даетъ надлежащей устойчивости. Но опять-таки данныя, приводимыя съѣздомъ въ замѣчаніяхъ, показываютъ совершенно иное. Къ январю 1897 года изъ 35-ти петербургскихъ мировыхъ судей прослужили въ должности мирового судьи, а часто и въ одномъ и томъ же участкѣ, болѣе 20 лѣтъ — 6 судей, отъ 10 до 20 лѣтъ—12, отъ 5 до 10—9, далѣе 2 трехлѣтіе служатъ 3 судей, и только 5 добавочныхъ судей находятся въ своей должности менѣе 3 лѣтъ. Эти цифры, кстати сказать, едва ли указываютъ на необходимость увеличенія сроковъ службы мировыхъ судей съ 3 до 5 лѣтъ, о чемъ хлопочетъ съѣздъ. Но на правѣ перебаллотировокъ съѣздъ сильно настаиваетъ, такъ какъ, по его мнѣнію, «только система выборовъ совершенно удачно совмѣщаетъ необходимое для судей условіе несмѣняемости съ возможностью, путемъ періодическихъ перебаллотировокъ, удаленія изъ состава судей тѣхъ изъ нихъ, которые не совсѣмъ отвѣчаютъ высокому званію судьи».

Нельзя не привести еще одного замѣчанія съѣзда о преимуществѣ выборной системы. При выборѣ въ судьи попадаютъ *лучшіе* люди и притомъ такіе, которые не разсчитываютъ ни на какое дальнѣйшее повышеніе: полнымъ удовлетвореніемъ для нихъ служитъ избраніе на эту же должность. Напротивъ, при системѣ назначеній, должность мѣстнаго судьи будетъ замѣщаться начинающими служебную карьеру юристами, которые будутъ стремиться поскорѣе освободиться отъ этого званія и перейти на болѣе видную, въ смыслѣ карьеры, должность.

Съ этой точки зрѣнія, которую нельзя не признать правильною, любопытно, кѣмъ бы могли быть замѣщены должности назначенныхъ въ 1889 г. городскихъ судей, если бы не было кадра выбранныхъ ранѣе старыхъ мировыхъ судей.

Но противниками выборнаго мирового суда, кромѣ указанныхъ уже, приводится еще одно возраженіе. Это—возможность для выборныхъ мировыхъ судей рѣшать дѣла не по совѣсти, а въ угоду своимъ избирателямъ.

Такое опасеніе скорѣе примѣнимо, какъ справедливо говоритъ съѣздъ, къ судьямъ по назначенію, которые находятся въ значительной зависимости отъ многихъ и многихъ должностныхъ лицъ. Но, во всякомъ случаѣ, «неоднократныя ревизіи выборныхъ мировыхъ судовъ въ столицѣ и въ остальной Россіи, не давали матеріала къ тому, чтобы признать, что выборный характеръ мировыхъ судей вліялъ когда нибудь на судейское ихъ убѣжденіе въ пользу группы избирателей и во вредъ остальному населенію».

С.-Петербургскій съѣздъ, защищая выборное начало, указывалъ кромѣ того на необходимость уменьшенія имущественнаго ценза и установленія образовательнаго ценза—окончанія курса въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ [1]).

---

[1]) Изв. С.-Пет. д. 1898. № 12.

Петербургская дума, руководствуясь приведенными основаніями мирового съѣзда, ходатайствовала о сохраненіи въ столицѣ института мировыхъ судей.

Пока что въ Петербургѣ существуетъ выборной мировой судъ, тотъ судъ, который просуществовалъ четверть вѣка и снискалъ за это время довѣріе населенія, послуживъ развитію среди населенія уваженія къ закону.

До самаго послѣдняго времени въ Петербургѣ было 35 мировыхъ участковъ. Но это далеко недостаточно для милліоннаго населенія столицы. За 1898 годъ число судебныхъ дѣлъ на каждый участокъ приходилось въ среднемъ свыше 4.200. Между тѣмъ петербургская дума, когда въ 1896 году дѣлъ на участокъ было до 4.000, увеличила число мировыхъ судей съ 30 до 35, а въ томъ же году Сенатъ призналъ необременительнымъ число дѣлъ на участокъ только 2.000. Увеличеніе дѣлъ въ столичномъ мировомъ судѣ идетъ весьма быстро: въ 1891 году было 91.018 дѣлъ, а въ 1898 году уже 147,722 дѣла, что составляетъ увеличеніе на 60 проц. Результатомъ такого роста дѣлъ должно было быть непосильное обремененіе дѣлами какъ самихъ судей, такъ и въ особенности канцелярій ихъ, замедленіе въ разрѣшеніи дѣлъ, значительность нерѣшенныхъ дѣлъ (на 141 тысячу дѣлъ въ 1897 г. — 10.500), напрасное и продолжительное отвлеченіе жителей (обвиняемыхъ, тяжущихся и свидѣтелей) отъ ихъ обычныхъ занятій и т. п.

Поэтому оказалась необходимость въ увеличеніи числа участковыхъ мировыхъ судей, и мировой съѣздъ ходатайствовалъ передъ думою объ увеличеніи участковъ съ 35 до 40. Но предсѣдатель съѣзда И. П. Путиловъ и пять судей подали особое мнѣніе о недостаточности и 40 участковъ, такъ какъ на участокъ, по ихъ мнѣнію, должно приходиться не болѣе 3.000 дѣлъ, т. е. той нормы, какая прежде признавалась наивысшей и столичнымъ мировымъ съѣздомъ, и когда-то

думою. Это предложеніе мотивировалось соображеніями, которыя нельзя не признать справедливыми. «Количество дѣлъ, говорится въ особомъ мнѣніи, въ присутственный день доходило до 100; такое обиліе дѣлъ несомнѣнно не можетъ не отразиться на качествѣ разбора; при спѣшной работѣ почти совершенно отсутствуетъ примиреніе сторонъ, составляющее высшее качество мирового суда; увеличивается напрасное число апелляціонныхъ жалобъ, многія дѣла поступаютъ во вторую инстанцію недостаточно разобранными; нѣкоторыя судебныя дѣйствія, напримѣръ, осмотры по квартирнымъ дѣламъ, оказываются послѣдствіи вовсе невыполнимыми или безполезными; наконецъ, являются тяжкія болѣзни на почвѣ переутомленія отъ чрезмѣрной работы какъ судей, такъ и письмоводителей; изъ этихъ послѣднихъ шестеро доработались въ короткое время до чахотки и преждевременной смерти». Петербургская дума не убоялась увеличенія необходимаго расхода на тотъ выборный судебный институтъ, который составляетъ одно изъ лучшихъ учрежденій пореформенной Россіи, и съ 1900 г. въ Петербургѣ уже 42 мировыхъ участка.

Однако необходимо не одно только увеличеніе числа выборныхъ судей. Причину многочисленнаго поступленія судебныхъ дѣлъ съѣздъ видитъ почти исключительно въ ростѣ городского населенія. Правда, этотъ ростъ весьма значителенъ. Возростаніе населенія несомнѣнно вліяетъ на умноженіе дѣлъ; но, кромѣ роста населенія, можно указать и на многія другія причины обремененія дѣлами судебныхъ мѣстъ.

Удаленіе этихъ причинъ будетъ самымъ вѣрнымъ средствомъ облегченія суда.

Чѣмъ же болѣе всего вызывается количество дѣлъ, подлежащихъ разбору мировыхъ судей? Въ этомъ отношеніи наибольшее значеніе имѣетъ наше общее законодательство, въ

значительной степени отставшее отъ современнаго состоянія городского общества и городской жизни.

Оказывается, что самое большое число уголовныхъ дѣлъ, разсматриваемыхъ петербургскими мировыми судьями, возникаетъ, какъ это видно изъ отчета за 1897 годъ по проступкамъ противъ благочинія (26.459 изъ 64.712) или относится къ нарушенію порядка управленія (10.888).

Было бы излишне говорить, что масса такихъ дѣлъ порождается безчисленными требованіями, регламентирующими безъ всякой нужды чуть-ли не каждый шагъ нашего обывателя, требованіями, ведущими притомъ свое начало изъ временъ глубокой древности.

Другой рядъ дѣлъ, составляющій тоже не малый процентъ (4.625), также относится къ старому закону о взятіи паспортовъ, составляющему, какъ это не разъ констатировалось оффиціальными лицами и учрежденіями, тягостное и невозможное стѣсненіе для простого обывателя, но нисколько не помогающему административнымъ учрежденіямъ предупреждать или пресѣкать преступленія и проступки.

Если обратимся къ даннымъ о гражданскихъ дѣлахъ, то и здѣсь увидимъ возможность уменьшенія судебныхъ дѣлъ, при условіи измѣненія и усовершенствованія гражданскихъ законовъ. Въ числѣ гражданскихъ дѣлъ мирового столичнаго суда значительную часть (11.974) составляютъ дѣла по квартирнымъ контрактамъ, т. е. по тѣмъ договорамъ, которые въ значительной степени возникаютъ изъ неравнаго положенія сторонъ, т. е., домовладѣльцевъ и квартирантовъ. Также точно извѣстно, что наши договоры о личномъ наймѣ не могутъ быть признаны договорами двухъ одинакого юридически свободныхъ сторонъ и отличаются къ тому же недостаточною охраною государствомъ стороны слабѣйшей—рабочихъ. А такихъ

дѣлъ въ судѣ возникаетъ также не мало (5.661); и, при улучшеніи относящихся къ личному найму законовъ, многія изъ этихъ дѣлъ не появились бы на свѣтъ. Точно такъ же можно еще съ большею справедливостью указать и на отсталость нашихъ законовъ семейственныхъ, ставящихъ въ безправное положеніе законныхъ женъ, не состоящихъ въ бракѣ женщинъ и незаконнорожденныхъ и т. д.

Однимъ такимъ измѣненіемъ указанныхъ законоположеній уменьшится множество судебныхъ дѣлъ, о чемъ петербургская дума и должна бы возбудить опредѣленныя ходатайства.

Но не это только важно для облегченія судей: необходимы благопріятныя условія для скорѣйшаго окончательнаго разрѣшенія уже дошедшихъ до суда дѣлъ. Въ этомъ отношеніи громадное значеніе долженъ имѣть примирительный разборъ. При проектированіи судебныхъ уставовъ, на должность мирового судьи въ этомъ смыслѣ возлагалась большая надежда и, надо признать, что институтъ мировыхъ судей оказался на высотѣ своего положенія. Однако, замѣчается за послѣднее время нѣкоторое уменьшеніе дѣлъ, оканчивающихся миролюбивымъ соглашеніемъ. Въ числѣ другихъ причинъ распространенію примирительнаго суда помѣшало также и то, что въ самомъ выборѣ судьи все населеніе по закону принимало мало участія, и то, что, благодаря высокому цензу, комплектъ лицъ, изъ коихъ выбирались судьи, былъ весьма ограниченъ; наконецъ, нельзя не припомнить, что институтъ почетныхъ мировыхъ судей не получилъ у насъ того должнаго развитія, какое намѣчалось составителями судебныхъ уставовъ. Предлагается еще средство для уменьшенія дѣлъ, подвѣдомственныхъ мировымъ судьямъ. Это—учрежденіе административной юстиціи, существующей совмѣстно съ мировымъ выборнымъ судомъ. Но, административный судъ, даже и съ правомъ факульта-

тивнаго обращенія сторонъ, къ нему, едва ли можетъ имѣть у насъ благопріятныя условія для своего развитія, такъ какъ такое право населенія легко можетъ превратиться въ обязанность.

Безусловно правы были поэтому составители судебныхъ уставовъ Александра II, когда полагали въ выборномъ мировомъ судѣ одну изъ главныхъ гарантій для насажденія среди населенія чувства законности.

Централ. Моск. Об... хранилище библиотеки

Московская Центральная Публичная Библиотека

Цѣна 1 руб. 50 коп.

ПРОДАЕТСЯ:

1) Во всѣхъ извѣстныхъ книжныхъ магазинахъ.

2) Въ типографіи Н. Я. Стойковой, Шпалерная, д. № 14.

3) Въ складѣ у автора-издателя Дм. Дм. Семенова, СПБ., Пески, 5-я Рождественская ул., д. № 11—13, кв. 27.